


3 1761 11632947 5









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116329475>

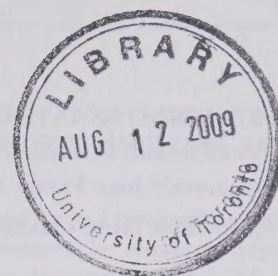






CA1  
Yc24  
-L32

149  
Government  
Publications



Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable JOAN FRASER

*Présidente :*

L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, June 3, 2009  
Thursday, June 4, 2009

Le mercredi 3 juin 2009  
Le jeudi 4 juin 2009

Issue No. 10

Fascicule n° 10

**Fifth and sixth (final) meetings on:**

Bill S-4, An Act to amend the Criminal Code  
(identity theft and related misconduct)

**Cinquième et sixième (dernière) réunions concernant :**

Le projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel  
(vol d'identité et inconduites connexes)

**and**

**et**

**First (final) meeting on:**

Bill S-205, An Act to amend the Criminal Code  
(suicide bombings)

**Première (dernière) réunion concernant :**

Le projet de loi S-205, Loi modifiant le Code criminel  
(attentats suicides)

**INCLUDING:**

**THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE**  
(Bill S-205, An Act to amend the Criminal Code  
(suicide bombings))

**Y COMPRIS :**

**LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(Projet de loi S-205, Loi modifiant le Code criminel  
(attentats suicides))

**WITNESSES:**

*(See back cover)*

**TÉMOINS :**

*(Voir à l'endos)*



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Dickson
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Banks	* LeBreton, P.C.
Bryden	(or Comeau)
Chaput	Rivest
* Cowan	Wallace
(or Tardif)	Watt

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Chaput replaced the Honourable Senator Milne (*June 4, 2009*).

The Honourable Senator Milne replaced the Honourable Senator Rompkey, P.C. (*June 4, 2009*).

The Honourable Senator Rompkey, P.C. replaced the Honourable Senator Milne (*June 1, 2009*).

The Honourable Senator Banks replaced the Honourable Senator Campbell (*May 28, 2009*).

The Honourable Senator Bryden replaced the Honourable Senator Mitchell (*May 28, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente* : L'honorable Joan Fraser

*Vice-président* : L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs :

Angus	Dickson
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Banks	* LeBreton, C.P.
Bryden	(ou Comeau)
Chaput	Rivest
* Cowan	Wallace
(ou Tardif)	Watt

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Chaput a remplacé l'honorable sénateur Milne (*le 4 juin 2009*).

L'honorable sénateur Milne a remplacé l'honorable sénateur Rompkey, C.P. (*le 4 juin 2009*).

L'honorable sénateur Rompkey, C.P. a remplacé l'honorable sénateur Milne (*le 1<sup>er</sup> juin 2009*).

L'honorable sénateur Banks a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 28 mai 2009*).

L'honorable sénateur Bryden a remplacé l'honorable sénateur Mitchell (*le 28 mai 2009*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 31, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Grafstein, seconded by the Honourable Senator Bryden, for the second reading of Bill S-205, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Grafstein moved, seconded by the Honourable Senator Joyal, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 31 mars 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Grafstein, appuyée par l'honorable sénateur Bryden, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-205, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Grafstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 3, 2009  
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:11 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Banks, Bryden, Dickson, Fraser, Joyal, P.C., Nolin, Rompkey, P.C., Wallace and Watt (11).

*In attendance:* Dominique Valiquet and Carolina Mingarelli, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 5, 2009, the committee continued its consideration of Bill S-4, An Act to amend the Criminal Code (identity theft and related misconduct). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 8.*)

### WITNESSES:

#### *Criminal Lawyers' Association:*

Michael Spratt, Defense Lawyer, CLA Designate.

#### *Canadian Bar Association:*

Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform;

Daniel A. MacRury, Treasurer, National Criminal Justice Section.

#### *Canadian Bankers Association:*

William P. Randle, Assistant General Counsel and Foreign Bank Secretary;

William Crate, Director, Security.

The chair made an opening statement.

Mr. MacRury and Mr. Spratt each made a statement and, together with Ms. Schellenberg, they answered questions.

At 5:30 p.m., the committee suspended.

At 5:33 p.m., the committee resumed.

Mr. Randle made a statement and, together with Mr. Crate, answered questions.

At 6:27 p.m., the committee suspended.

At 6:29 p.m., pursuant to rule 92 (2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-205 at its meeting of Thursday, June 4, 2009.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 3 juin 2009  
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 11 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Banks, Bryden, Dickson, Fraser, Joyal, C.P., Nolin, Rompkey, C.P., Wallace et Watt (11).

*Également présents :* Dominique Valiquet et Carolina Mingarelli, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 5 mai 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et inconduites connexes). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 8 des délibérations du comité.*)

### TÉMOINS :

#### *Criminal Lawyers' Association :*

Micheal Spratt, avocat de la défense, désigné par la CLA.

#### *Association du Barreau canadien :*

Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit;

Daniel A. MacRury, trésorier, Section nationale du droit pénal.

#### *Association des banquiers canadiens :*

William P. Randle, chef adjoint du contentieux et secrétaire Banques étrangères;

William Crate, directeur, Sécurité.

La présidente fait une déclaration préliminaire.

M. MacRury et M. Spratt font chacun une déclaration, puis, avec Mme Schellenberg, répondent aux questions.

À 17 h 30, la séance est suspendue.

À 17 h 33, la séance reprend.

M. Randle fait une déclaration, puis, avec M. Crate, répond aux questions.

À 18 h 27, la séance est suspendue.

À 18 h 29, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, la séance reprend à huis clos et le comité examine un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-205 au cours de la séance du jeudi 4 juin 2009.



At 6:40 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 4, 2009  
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:49 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Banks, Bryden, Chaput, Dickson, Fraser, Joyal, P.C., Nolin, Wallace and Watt (11).

*Other senator present:* The Honourable Senator Grafstein (1).

*In attendance:* Dominique Valiquet, Carolina Mingarelli and Jennifer Bird, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 5, 2009, the committee continued its consideration of Bill S-4, An Act to amend the Criminal Code (identity theft and related misconduct). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 8.*)

WITNESSES:

*Department of Justice Canada:*

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Marke D. Kilkie, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

The chair made an opening statement.

Ms. Klineberg and Mr. Kilkie answered questions and, for the remainder of the consideration of Bill S-4, they answered questions from time to time.

It was agreed to proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-4, Act to amend the Criminal Code (identity theft and related misconduct).

It was agreed that the title stand postponed.

The chair asked whether clause 1 shall carry.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved that Bill S-4 be amended in clause 1, on page 2,

(a) by replacing line 1 with the following:

“a birth certificate, a death certificate, a passport as defined in”; and

(b) by replacing line 5 with the following:

À 18 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 4 juin 2009  
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 49 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Banks, Bryden, Chaput, Dickson, Fraser, Joyal, C.P., Nolin, Wallace et Watt (11).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Grafstein (1).

*Également présents :* Dominique Valiquet, Carolina Mingarelli et Jennifer Bird, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 5 mai 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et infractions connexes). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 8 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Ministère de la Justice Canada :*

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal;

Marke D. Kilkie, avocat principal, Section de la politique en matière de droit pénal.

La présidente fait une déclaration préliminaire.

Mme Klineberg et M. Kilkie répondent aux questions et, pendant le reste de l'étude du le projet de loi S-4, ils répondent de temps en temps à des questions.

Il est convenu de procéder à l'étude article par article du le projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et infractions connexes).

Il est convenu que l'étude du titre soit reportée.

La présidente demande si l'article 1 doit être adopté.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose que le projet de loi S-4 soit modifié à l'article 1, à la page 2,

a) par substitution, à la ligne 2, de ce qui suit :

« du certificat de décès, du passeport au sens du paragraphe 57(5), de »;

b) par substitution, aux lignes 6 et 7, de ce qui suit :



“status in Canada, a certificate of Indian status or an employee identity card that bears the employee’s photograph and signature.”

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 1, as amended, carry.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved that Bill S-4 be amended in clause 1, on page 2,

(a) by replacing line 6 with the following:

“or any similar document, issued or purported to be issued by a department”; and

(b) by replacing lines 8 to 10 with the following:

“provincial or foreign government.”

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted on division.

It was agreed, on division, that clause 1, as amended, carry.

The chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Fraser moved that Bill S-4 be amended in clause 2, on page 2,

(a) by replacing line 21 with the following:

“(a) falsely represents himself to be a”; and

(b) by replacing line 26 with the following:

“persons to believe that he is a peace”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 2, as amended, carry.

It was agreed that clause 3 carry.

The chair asked whether clause 4 shall carry.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved that Bill S-4 be amended in clause 4, on page 3,

(a) by replacing line 23 with the following:

“4. (1) The portion of subsection 342(3) of the”;

(b) by replacing line 29 with the following:

“data, including personal authentication information,”;  
and

(c) by adding after line 33 the following:

“(2) Subsection 342(4) of the Act is replaced by the following:

(4) In this section,

« tion au Canada, du certificat du statut d’Indien ou de la carte d’identité d’employé portant la photographie et la signature du titulaire, délivré ou paraissant délivré par un ».

Après débat, la motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend le débat sur la question de savoir si l’article 1 modifié est adopté.

L’honorable sénateur Joyal, C.P., propose que le projet de loi S-4 soit modifié à l’article 1, à la page 2,

a) par substitution, aux lignes 7 et 8, de ce qui suit :

« d’Indien, ou tout autre document semblable délivré ou paraissant délivré par un ministère »;

b) par substitution, aux lignes 9 à 11, de ce qui suit :

« provincial ou un gouvernement étranger. ».

Après débat, la motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu, avec dissidence, que l’article 1 modifié soit adopté.

La présidente demande si l’article 2 doit être adopté.

L’honorable sénateur Fraser propose que le projet de loi S-4 soit modifié à l’article 2, à la page 2,

a) par substitution, à la ligne 21 de la version anglaise, de ce qui suit :

« (a) falsely represents himself to be a »;

b) par substitution, à la ligne 26 de la version anglaise, de ce qui suit :

« persons to believe that he is a peace ».

Après débat, la motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l’article 2 modifié soit adopté.

Il est convenu que l’article 3 soit adopté.

La présidente demande si l’article 4 doit être adopté.

L’honorable sénateur Joyal, C.P., propose que le projet de loi S-4 soit modifié à l’article 4, à la page 3,

a) par substitution, à la ligne 25, de ce qui suit :

« 4. (1) Le passage du paragraphe 342(3) de la »;

b) par substitution, aux lignes 31 et 32, de ce qui suit :

« une carte de crédit, notamment un authentifiant personnel, qui permettraient »;

c) par adjonction après la ligne 36, de ce qui suit :

« (2) Le paragraphe 342(4) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

(4) Les définitions qui suivent s’appliquent au présent article.



“personal authentication information” means a personal identification number or any other password or information that a credit card holder creates or adopts to be used to authenticate his or her identity in relation to the credit card;

“traffic” means, in relation to a credit card or credit card data, to sell, export from or import into Canada, distribute or deal with in any other way.”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 4, as amended, carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed, on division, that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed, on division, that clause 9 carry.

It was agreed that clause 10 carry.

It was agreed that clause 11 carry.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved that Bill S-4 be amended on page 9 by adding after line 22 the following:

#### “REVIEW

11.1 Within five years after the day on which this Act receives royal assent, a comprehensive review of its provisions and operation shall be undertaken by the committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament that is designated or established by the Senate or the House of Commons, or by both Houses of Parliament, as the case may be, for that purpose.”.

The Honourable Senator Banks moved that the motion in amendment be amended by re-numbering new clause 11.1 to clause 12 and by re-numbering subsequent clauses of this bill in consequence.

After debate, the question being put on the subamendment, it was adopted.

The question being put on the motion in amendment, as amended, it was adopted.

It was agreed that the new clause 12 carry.

It was agreed that clause 12, now renumbered 13, carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed, on division, that the bill, as amended, carry.

It was agreed that the bill be reported, as amended, to the Senate by the chair.

« authentifiant personnel » Numéro d'identification personnel ou tout autre mot de passe ou renseignement créé ou adopté par le titulaire d'une carte de crédit qui sert à confirmer l'identité du titulaire à l'égard de sa carte de crédit.

« trafic » S'entend relativement à une carte de crédit ou aux données afférentes, de la vente, de l'exportation au Canada ou de la distribution, ou de tout autre mode de disposition. ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 4 modifié soit adopté.

Il est convenu que l'article 5 soit adopté.

Il est convenu que l'article 6 soit adopté.

Il est convenu, avec dissidence, que l'article 7 soit adopté.

Il est convenu que l'article 8 soit adopté.

Il est convenu, avec dissidence, que l'article 9 soit adopté.

Il est convenu que l'article 10 soit adopté.

Il est convenu que l'article 11 soit adopté.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose que le projet de loi S-4 soit modifié à la page 9 par adjonction, après la ligne 19, de ce qui suit :

#### « EXAMEN

11.1 Dans les cinq ans qui suivent la sanction de la présente loi, un examen approfondi des dispositions et de l'application de la présente loi doit être fait par le comité soit du Sénat, soit de la Chambre, soit mixte, que le Parlement ou la Chambre en question, selon le cas, désigne ou constitue à cette fin. ».

L'honorable sénateur Banks propose que la motion d'amendement soit modifiée en changeant la désignation numérique du nouvel article 11.1 à celle d'article 12 et en changeant en conséquence la désignation numérique des articles subséquents du projet de loi.

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

La motion d'amendement modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le nouvel article 12 soit adopté.

Il est convenu que l'article 12 qui porte maintenant la désignation numérique 13, soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu, avec dissidence, que le projet de loi modifié soit adopté.

Il est convenu que la présidente fasse rapport au Sénat du projet de loi modifié.



At 12:40 p.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 5, 2009, the committee began its consideration of Bill S-205, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings).

It was agreed to proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-205, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry without amendment.

It was agreed that the bill be reconsidered.

It was agreed that clause 1 be reconsidered.

The Honourable Senator Wallace moved that Bill S-205 be amended in clause 1, on page 1 by replacing lines 8 to 10 with the following:

“bombing is an act that comes within paragraph (a) or (b) of the definition “terrorist activity” in subsection (1) if it satisfies the criteria of that paragraph.”

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 1, as amended, carry.

After discussion, the Honourable Senator Wallace moved that Bill S-205 be amended after clause 1, on page 1, by adding after line 10 the following:

**“ 2. This Act comes into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.”**

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that the new clause 2 carry.

It was agreed that the bill, as amended, carry.

It was agreed that the bill be reported, as amended, to the Senate by the chair.

At 12:51 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*

À 12 h 40, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 5 mai 2009, le comité entreprend son examen du projet de loi S-205, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides).

Il est convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi S-205, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides).

Il est convenu que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que le projet de loi soit adopté sans amendement.

Il est convenu que le projet de loi soit réexaminé.

Il est convenu que l'article 1 soit réexaminé.

L'honorable sénateur Wallace propose que le projet de loi S-205 soit modifié à l'article 1, à la page 1, par substitution, aux lignes 8 et 9, de ce qui suit :

« est un acte visé aux alinéas a) ou b) de la définition de « activité terroriste » au paragraphe (1) s'il répond aux critères prévus à l'alinéa en cause.

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 1 modifié soit adopté.

Après discussion, l'honorable sénateur Wallace propose que le projet de loi S-205 soit modifié après l'article 1, à la page 1, par l'adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit :

**« 2. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par décret. »**

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le nouvel article 2 soit adopté.

Il est convenu que le projet de loi modifié soit adopté.

Il est convenu que la présidente fasse rapport au Sénat du projet de loi modifié.

À 18 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 4, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**SIXTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill S-205, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings), has, in obedience to the order of reference of Tuesday, March 31, 2009, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

*Clause 1, page 1:*

(a) Replace lines 8 to 10 with the following:

“bombing is an act that comes within paragraph (a) or (b) of the definition “terrorist activity” in subsection (1) if it satisfies the criteria of that paragraph.”; and

(b) Add after line 10 the following:

“ 2. This Act comes into force on the day to be fixed by order of the Governor in Council.”.

Respectfully submitted,

*La présidente,*  
JOAN FRASER

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 4 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**SIXIÈME RAPPORT**

Votre comité auquel a été renvoyé le projet de loi S-205, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 31 mars 2009, étudié le dit projet de loi et en fait maintenant rapport avec la modification suivante :

*Article 1, page 1 :*

a) Remplacer les lignes 8 et 9 par ce qui suit :

« est un acte visé aux alinéas a) ou b) de la définition de « activité terroriste » au paragraphe (1) s'il répond aux critères prévus à l'alinéa en cause. »; et

b) Ajouter après la ligne 9 ce qui suit :

« 2. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par décret. ».

Respectueusement soumis,



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, June 3, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-4, An Act to amend the Criminal Code (identity theft and related misconduct), met this day at 4:11 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Fraser (Chair)** in the chair.

[English]

**The Chair:** Welcome to the this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, which is continuing its study of Bill S-4, An Act to amend the Criminal Code (identity theft and related misconduct).

We are pleased to have us with this afternoon as our first panel of witnesses, from the Criminal Lawyers' Association, Mr. Michael Spratt, Defence Lawyer; from the Canadian Bar Association, Ms. Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform; and Mr. Daniel A. MacRury, Treasurer, National Criminal Justice Section. These are fine expert witnesses.

Have you decided among you who would like to go first? Everyone is looking at you, Ms. Schellenberg. The floor is yours.

**Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** Thank you for the invitation to present the views of the CBA on Bill S-4 to you today. The CBA is a national association of over 37,000 lawyers, law students, notaries and academics from across the country. An important aspect of the CBA's mandate is seeking improvement in the law and the administration of justice. It is from that perspective that we appear before you today.

With me is Mr. Daniel MacRury, Treasurer, National Criminal Justice Section. The section represents a balance of Crown and defence lawyers from across the country. Mr. MacRury is a Crown Attorney from Sydney, Nova Scotia. I will now turn it over to him to present the substance of our presentation.

**Daniel A. MacRury, Treasurer, National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association:** I would like to thank senators for the opportunity to make submissions on behalf of the Canadian Bar Association, National Criminal Justice Section. The section commends the efforts of Bill S-4 to address identity theft and related criminal activity as these are serious problems giving rise to significant individual and societal losses.

We appreciate that Bill S-4 would restrict the scope of some of the new proposed offences so as not to inadvertently capture unrelated or innocent conduct, in particular in relation to new

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 3 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et conduite connexes), s'est réuni ce jour à 16 h 11 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Joan Fraser (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qui poursuit son étude du projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et conduite connexes).

Nous avons le plaisir d'avoir avec nous cet après-midi un premier groupe de témoins composé de M. Michael Spratt, avocat de la défense, de la Criminal Lawyers' Association; Mme Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit et M. Daniel A. MacRury, trésorier, Section nationale de droit pénal, de l'Association du barreau canadien. Ce sont d'excellents témoins experts.

Vous êtes-vous entendus sur la personne qui allait commencer? Tout le monde vous regarde, madame Schellenberg. Vous avez la parole.

**Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit, Association du barreau canadien :** Merci de nous avoir invités à présenter aujourd'hui le point de vue de l'ABC sur le projet de loi S-4. L'ABC est une association nationale qui représente plus de 37 000 juristes, étudiants en droit, notaires et professeurs de droit de l'ensemble du Canada. Un aspect important de la mission de l'ABC est l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. C'est dans ce contexte que nous comparaissons devant vous aujourd'hui.

Je suis accompagnée par M. Daniel MacRury, trésorier, Section nationale de droit pénal. La composition de la section est assez équilibrée et comprend des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense des différentes régions du Canada. M. MacRury est un procureur de la Couronne de Sydney, en Nouvelle-Écosse. Je vais maintenant lui demander de vous présenter notre mémoire.

**Daniel A. MacRury, trésorier, Section nationale de droit pénal, Association du barreau canadien :** J'aimerais remercier les sénateurs de nous donner la possibilité de présenter des observations au nom de la Section nationale de droit pénal de l'Association du barreau canadien. La section approuve les efforts déployés dans le projet de loi S-4 pour s'attaquer au vol d'identité et aux autres activités connexes, étant donné qu'il s'agit de graves problèmes entraînant d'importantes pertes pour les particuliers et pour la société.

Nous reconnaissons que le projet de loi S-4 limiterait la portée de certaines des nouvelles infractions proposées de façon à ne pas viser par inadvertance des comportements non pertinents ou



offences concerning identity documents and information. The section also supports Bill S-4's proposed removal of certain reverse onus provisions of the Criminal Code.

The Canadian Bar Association, Criminal Justice Section, recommends several amendments that we believe would add clarity and certainty to the proposals contained in Bill S-4. Our comments today are guided by three principles. First is the principle of legislative restraint: Revisions to the Criminal Code should only be made where existing provisions are inadequate. Second, any provisions must comply with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Third, changes to the Criminal Code alone are generally insufficient to address serious and complex problems. To be effective, such changes must be accompanied by refinements in law enforcement practices and procedures, increased public education and legislative amendments. The latter observations may be applicable to the problem of identity theft.

The federal Privacy Commissioner and other organizations have noted that an effective response to identity theft requires a comprehensive approach, including a broad range of initiatives in addition to changes to the Criminal Code. In other words, this legislation is only one tool in the tool box to fight this very serious problem.

The Canadian Bar Association, Criminal Justice Section, makes the following recommendations: First, the CBA section recommends that Bill S-4 be amended to expressly exclude general provisions of attempt and counselling and certain *de minimis* behaviour. Second, the section recommends that the relationship between the new offences proposed in Bill S-4 and the existing general provisions be clarified. Third, the CBA recommends that the proposal to prohibit possession of identity information be amended to offer greater clarity by replacing the term "is reckless" with more explicit language. Fourth, the CBA recommends that the exemption for certain police activities in clauses 7 and 9 of Bill S-4 be removed.

In relation to recommendations one and two, the bill defines new categories of documents described as identity documents. Proposed is a wide range of offences, including procuring to be made, possessing and transferring, selling or offering for sale identity documents such as social insurance number, driver's licence, et cetera. Given the combined scope of the definition in the proposed offences, we believe the bill's proposal to add new defences to the existing concept of "lawful excuse" are appropriate and support the bill's clear attempt to restrict the reach of these provisions as consistent with concerns we have articulated in earlier submissions.

innocents, surtout dans le cas des nouvelles infractions concernant les pièces d'identité et les renseignements identificateurs. La section appuie également la suppression de certaines dispositions du Code criminel relatives au renversement du fardeau de la preuve proposée dans le projet de loi S-4.

La Section de droit pénal de l'Association du barreau canadien recommande plusieurs modifications dont nous estimons qu'elles rehausseraient la clarté et la certitude quant aux propositions contenues dans le projet de loi S-4. Nos commentaires s'inspirent de trois principes généraux. Le premier est celui de la restriction législative : les dispositions du Code criminel ne devraient être révisées que lorsque les dispositions existantes sont inadéquates. Deuxièmement, toute nouvelle disposition doit respecter la Charte canadienne des droits et libertés. Troisièmement, les modifications au Code criminel sont en général insuffisantes pour régler des problèmes graves et complexes. Pour qu'elles soient efficaces, de telles modifications doivent être accompagnées de raffinements dans la pratique et l'application de la loi, ainsi que d'efforts accrus de sensibilisation du public et d'autres modifications législatives. Cette dernière observation est peut-être particulièrement pertinente au problème du vol d'identité.

La commissaire à la protection de la vie privée et d'autres autorités ont indiqué qu'une action efficace face au vol d'identité exigera une démarche exhaustive comprenant une vaste gamme d'initiatives en plus de modifications au Code criminel. Autrement dit, ce projet de loi ne constitue qu'un des outils susceptibles d'être utilisés pour lutter contre ce très grave problème.

La Section de droit pénal de l'Association du barreau canadien présente la recommandation suivante : premièrement, la section de l'ABC recommande que le projet de loi S-4 soit modifié de façon à exclure expressément les dispositions générales sur la tentative, le fait de conseiller et certains types d'actes mineurs. Deuxièmement, la section recommande que la relation entre les nouvelles infractions proposées dans le projet de loi S-4 et les dispositions générales existantes soit clarifiée. Troisièmement, l'ABC recommande que la proposition d'interdire la possession de renseignements identificateurs soit modifiée afin de la clarifier en remplaçant l'expression « ne se souciant pas de savoir » par une formule plus explicite. Quatrièmement, l'ABC recommande que soit supprimée l'exception pour certaines activités policières prévue par les articles 7 et 9 du projet de loi S-4.

Pour ce qui est des recommandations une et deux, le projet de loi définit de nouvelles catégories de documents qu'il qualifie de pièces d'identité. Il propose également la création d'une large gamme d'infractions, y compris le fait de faire fabriquer, d'avoir en sa possession, de transmettre, de vendre ou d'offrir en vente une pièce d'identité comme un numéro d'assurance sociale, un permis de conduire, par exemple. Compte tenu de la portée conjuguée de la définition et des infractions proposées, nous croyons que les propositions contenues dans le projet de loi d'ajouter de nouvelles défenses à la notion existante d'« excuse légitime » sont appropriées et nous appuyons la tentative manifeste du projet de loi de limiter la portée de ces dispositions, puisqu'elle répond à des préoccupations que nous avons exprimées dans des observations antérieures.



**The Chair:** Mr. MacRury, could I ask you to slow down a little bit? It is true that we have time limits. At the same time, we are also trying to think about what you say.

**Mr. MacRury:** My apologies. In spite of Bill S-4's proposals and restrictions, other jurisdictions go further to restrict the reach of similar provisions in two ways: First, they expressly exclude general revisions of attempt in counselling; and, second, they expressly conclude certain *de minimis* behaviour such as a young person possessing identity documents to gain admission to licensed premises. The Criminal Justice Section recommends that Bill S-4 be amended to expressly exclude general provisions of attempt in counselling and certain *de minimis* behaviour.

Bill S-4 would prohibit certain activities usually undertaken either by a precursor or preparation of other fraudulent activities. Such preparatory acts may already be prosecuted using the general attempt or counselling provisions of the Criminal Code. Given this potential overlap, the relationship between the new proposed offences and the existing general provisions should be clarified to avoid an unintentional broadening of the reach of the law. The section recommends that the relationship between the new offences proposed in Bill S-4 and the existing general provisions be clarified.

In relation to our third recommendation, the section believes that the term "reckless" should be clarified. In the legislation, proposed sub-section 402.2 would prohibit possession for the purpose of transmission, making available, distribution and sale, offer for sale, that information where an individual knows, believes or is reckless as to whether this information will be used to commit indictable offences containing an essential element of fraud, deceit or falsehood.

Including "reckless" as a form of mental intent for this offence could be seen as responding to the comments of the Supreme Court of Canada in *R. v. Hamilton*. We also note concerns about this formulation, particularly as it might apply to businesses or industries that handle large volumes of such information.

While the term "recklessness" is used in the Criminal Code, it is not free from controversy or, occasionally, interpretive difficulty. To provide greater clarity and to address some business and industry concerns, we suggest more explicit language be used. For example, in *R. v. Hamilton*, the Supreme Court of Canada equated "recklessness" with "conscious disregard of a substantial or unjustified risk."

In *Hamilton*, at paragraph 28 of the Supreme Court of Canada's decision, the court stated that:

**La présidente :** Monsieur MacRury, puis-je vous demander de ralentir un peu? Il est vrai que nous devons respecter certaines contraintes de temps. Nous voulons quand même avoir le temps de réfléchir à ce que vous dites.

**M. MacRury :** Excusez-moi. Malgré les propositions et les restrictions contenues dans le projet de loi S-4, d'autres pays limitent davantage la portée des dispositions semblables et le font de deux façons : premièrement, ils excluent expressément les dispositions générales sur la tentative et le fait de conseiller; et deuxièmement, ils excluent expressément certains types d'actes mineurs, par exemple lorsque des jeunes ont des pièces d'identité en leur possession pour obtenir l'accès à des établissements autorisés à servir des boissons alcoolisées. La Section de droit pénal recommande que le projet de loi S-4 soit modifié de façon à exclure expressément les dispositions générales sur la tentative, le fait de conseiller et certains types d'actes mineurs.

Le projet de loi S-4 interdirait certaines activités qui sont habituellement soit des précurseurs, soit des préparatifs à d'autres activités frauduleuses. De tels préparatifs peuvent déjà faire l'objet d'une poursuite en recourant aux dispositions générales du Code criminel sur la tentative et le fait de conseiller. Vu cet éventuel double emploi, la relation entre les nouvelles infractions proposées et les dispositions générales existantes devrait être clarifiée afin d'éviter d'élargir involontairement la portée de la loi. La section recommande que la relation entre les nouvelles infractions proposées dans le projet de loi S-4 et les dispositions générales existantes soit clarifiée.

Pour ce qui est de notre troisième recommandation, la section pense qu'il faudrait préciser les mots « ne se souciant pas de savoir si tel sera le cas ». Dans le projet de loi, l'article 402.2 interdit le fait d'avoir en sa possession, dans le but de transmettre, rendre accessible, distribuer, vendre ou offrir en vente, ces renseignements sachant qu'ils seront utilisés pour commettre un acte criminel dont l'un des éléments constitutifs est la fraude, la supercherie et le mensonge, ou ne se souciant pas de savoir si tel sera le cas.

Le fait d'inclure l'insouciance à titre d'élément moral de l'infraction peut être perçu comme une réaction aux commentaires de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Hamilton*. Nous notons aussi des préoccupations au sujet de cette formulation, surtout qu'elle pourrait s'appliquer à des entreprises ou à des industries qui traitent de grandes quantités de renseignements de ce genre.

Mais si le terme « insouciance » figure déjà dans le Code criminel, il n'est pas à l'abri de controverses et de difficultés occasionnelles d'interprétation. Pour clarifier les choses et répondre à certaines préoccupations des entreprises et de l'industrie, nous suggérons d'employer des termes plus explicites. Par exemple, dans *Hamilton*, la Cour suprême du Canada a assimilé « l'insouciance » à « un mépris conscient d'un risque injustifié et important ».

Dans *Hamilton*, au paragraphe 28 de l'arrêt de la Cour suprême du Canada, la Cour a déclaré :

28 The “substantial and unjustified risk” standard of recklessness has venerable roots in Canada and in other common law jurisdictions. . .

It then goes on to cite the cases. The court also went on to say, at paragraph 32 of their decision:

32 Finally, a brief word on *R. v. Sansregret*. . . The Court in that case defined recklessness as the conduct of “one who, aware that there is danger that his conduct could bring about the result prohibited by the criminal law, nevertheless persists, despite the risk. . . in other words, the conduct of one who sees the risk and who takes the chance.” In this case, the court did not set out the degree of risk required to attract criminal sanction.

As Don Stuart points out, courts have arbitrarily endorsed varying standards on certainty, probability, likelihood and possibility. In that decision, the Supreme Court of Canada went on to say in paragraph 33: “We have not been invited in this case to revisit *Sansregret* or to consider afresh the governing principles of recklessness. . .”

It is our submission to you today that, without clarity in the definition, the courts will have to consider afresh the governing principles of recklessness. That deals with our concern in relation to recklessness in the definition.

Our fourth recommendation to you today deals with the exceptions for police and other official acts. Clauses 7 and 9 propose another exemption for certain activities of public officers as defined by section 25.1 of the Criminal Code. Given the existing legislative scheme, it is unclear why another exemption might be necessary.

The CBA Criminal Justice Section has strongly opposed an exemption for criminal liability for police and their agents, arguing that the law should apply to everyone, but acknowledges the existing sections contain detailed procedural safeguards and reporting requirements. The section sees no reason why the acts specified by Bill S-4 would be inadequately addressed by the existing scheme and are opposed to creating further exemptions of this sort. The Criminal Justice Section recommends that police activities in clauses 7 and 9 of Bill S-4 be removed.

In conclusion, the CBA Criminal Justice Section recognizes the prevalence and seriousness of identity theft. We appreciate the efforts of Bill S-4 to provide narrowly circumscribed new offences to address this issue without inadvertently capturing what should be properly considered non-criminal activity. To further advance the objective, we suggest some clarity in the language of the bill, for example surrounding the mental element of recklessness, as well as clarification between the interaction of some of the proposed offences with the attempt and counselling provisions of

28 Une norme requérant la présence d’un « risque considérable et injustifiable » pour justifier de conclure à l’insouciance possède de solides assises au Canada, ainsi que dans d’autres pays de common law [...]

Elle cite ensuite une série de décisions. La Cour a également déclaré, au paragraphe 32 de sa décision :

32 Enfin, quelques brèves remarques à propos de l’arrêt *R. c. Sansregret* [...] Dans cette affaire, la Cour a défini l’insouciance comme étant la conduite de « celui qui, conscient que sa conduite risque d’engendrer le résultat prohibé par le droit criminel, persiste néanmoins malgré ce risque. En d’autres termes, [...] la conduite de celui qui voit le risque et prend une chance ». Dans *Sansregret*, la Cour n’a pas précisé l’intensité du risque requis pour entraîner l’application des sanctions pénales.

Comme le souligne Don Stuart, les tribunaux ont arbitrairement appliqué diverses normes comme l’incertitude, la probabilité, la vraisemblance et la possibilité. Dans cette décision, la Cour suprême du Canada a poursuivi au paragraphe 33 : « Nous n’avons pas été invité, en l’espèce, à revoir l’arrêt *Sansregret* ou à réexaminer entièrement les principes régissant l’insouciance... »

Nous affirmons aujourd’hui que si cette définition n’est pas précisée, les tribunaux vont être obligés de revoir les principes régissant l’insouciance. Cela concerne notre préoccupation à l’égard de l’emploi dans la définition de la notion d’insouciance.

Notre quatrième recommandation que nous vous présentons aujourd’hui traite des exceptions pour la police et autres autorités. Les articles 7 et 9 proposent une autre exception pour certaines activités d’un fonctionnaire public au sens de l’article 25.1 du Code criminel. Compte tenu du régime législatif existant, la nécessité d’une exception supplémentaire n’est pas évidente.

La Section de droit pénal de l’ABC s’est vivement opposée à ce que les agents de police et leurs mandataires soient soustraits à la responsabilité pénale, soutenant qu’une même loi devrait s’appliquer à tous. Elle reconnaît toutefois que les articles en vigueur contiennent certaines garanties procédurales et obligations déclaratives. Nous ne voyons aucune raison pour laquelle les actes indiqués dans le projet de loi S-4 seraient traités de façon insuffisante par le régime en vigueur et nous nous opposons à la création d’exceptions supplémentaires de ce genre. La Section de droit pénal recommande que soit supprimée l’exception pour certaines activités policières prévue par les articles 7 et 9 du projet de loi S-4.

En conclusion, la Section de droit pénal de l’ABC reconnaît la fréquence et la gravité du vol d’identité. Nous sommes conscients des efforts déployés dans le projet de loi S-4 afin de prévoir de nouvelles infractions strictement circonscrites pour tenter de résoudre certains aspects de ce problème, sans viser par inadvertance ce qui devrait être considéré à juste titre comme une activité non criminelle. Pour servir encore mieux cet objectif, nous suggérons une certaine clarification de la formulation du projet de loi, par exemple en ce qui concerne l’élément moral lié à



the Criminal Code.

We also appreciate the proposal to increase the use of hybrid structures of offences to give greater flexibility and scope to the exercise of prosecutorial discretion in dealing with these matters.

I thank honourable senators for the opportunity to address you this afternoon on this important piece of legislation.

**Michael Spratt, Defense Lawyer, CLA Designate, Criminal Lawyers' Association:** Good afternoon. I am a criminal defence lawyer who exclusively practices criminal defence work here in Ottawa. I am here as a representative of the Criminal Lawyers' Association. The CLA's position is that we support legislation that is fair, modest and constitutional.

Bill S-4, the proposed legislation that we have been discussing today, I view as problematic — or potentially problematic — on two levels: First, portions of the bill may be unconstitutional and, second, this bill has a potential of being unnecessary, given the current legislative scheme.

I will first address my constitutionality concerns and next move on to a brief discussion of whether the bill is necessary.

Dealing with constitutionality, it is always useful to look at some fundamental principles. There are fundamental principles that run through our justice system. These principles have often been described as pillars of our justice system. They ensure the fairness of our justice process and are reflected in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Two of these fundamental pillars are the presumption of innocence and the criminal standard of proof, that is, the onus on the Crown to prove all elements of an offence beyond a reasonable doubt. Any legislation that is inconsistent with these principles runs a risk of being unconstitutional.

The legislation proposed in Bill S-4 has the potential of being overbroad in its scope and potentially diluting the principles of the presumption of innocence, and may lower the burden of proof required to prove an offence to potentially unconstitutional levels.

A striking example of this can be seen in proposed subsection 402.2(1) of the bill. This section discusses possession of identity information in circumstances that give rise to a reasonable inference that an offence may be committed. The words that I am focusing on are "...in circumstances giving rise to a reasonable inference. . . ."

l'insouciance, ainsi qu'une clarification de la relation entre certaines infractions proposées et les dispositions sur la tentative et le fait de conseiller du Code criminel.

Nous acceptons aussi la proposition d'augmenter le recours à des infractions de nature mixte afin de donner face à ces affaires plus de souplesse et de latitude à l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuite.

Je remercie les honorables sénateurs de m'avoir donné la possibilité de prendre la parole devant vous cet après-midi pour parler de cette importante mesure législative.

**Michael Spratt, avocat de la défense, désigné par la CLA, Criminal Lawyers' Association :** Bonjour. Je suis un avocat de la défense qui travaille uniquement dans ce domaine à Ottawa. Je représente ici la Criminal Lawyers' Association. La CLA appuie toujours les mesures législatives qui sont équitables, modestes et constitutionnelles.

Je considère comme problématique — ou potentiellement problématique — le projet de loi S-4, le projet de loi dont nous parlons aujourd'hui, pour deux raisons : premièrement, certaines parties du projet de loi sont peut-être inconstitutionnelles et deuxièmement, le projet de loi risque d'être inutile, étant donné le régime législatif actuel.

Je vais d'abord aborder mes inquiétudes au sujet de la constitutionnalité du projet et je procèderai ensuite à une brève analyse de la nécessité d'adopter ce projet de loi.

Pour ce qui est de la constitutionnalité, il est toujours bon de revenir aux principes fondamentaux. Notre système de justice repose sur des principes fondamentaux. On a souvent qualifié ces principes de piliers de notre système de justice. Ils ont pour but d'assurer l'équité de notre processus de justice et se reflètent dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Deux de ces piliers fondamentaux sont la présomption d'innocence et la norme de preuve pénale, c'est-à-dire, le fardeau qui incombe à la Couronne de prouver au-delà de tout doute raisonnable tous les éléments de l'infraction. Toute loi qui ne respecte pas ces principes court le risque d'être déclarée inconstitutionnelle.

Les mesures proposées avec le projet de loi S-4 risquent d'avoir une portée trop large et de diluer le principe de la présomption d'innocence; en outre, cette mesure réduit le fardeau de la preuve exigée pour établir la perpétration d'une infraction à un tel point qu'elle pourrait être déclarée inconstitutionnelle.

Le paragraphe 402.2(1) du projet de loi est un exemple frappant de ce que je viens de dire. Cet article traite de la possession de renseignements identificateurs dans des circonstances qui permettent de conclure raisonnablement qu'ils seront utilisés dans l'intention de commettre un acte criminel. Le passage qui m'intéresse est le suivant : « ... dans des circonstances qui permettent de conclure raisonnablement... »

Constitutional legislation imposes a burden on the Crown to prove an accused person, who is presumed innocent, guilty beyond a reasonable doubt. In the case of fraud-related charges, the Crown must prove there was a fraudulent purpose or intent, and they must do so again beyond a reasonable doubt.

By including the words “giving rise to a reasonable inference,” proposed section 402.2(1) dramatically lowers this burden of proof. As drafted in this proposed section, the Crown need only show there is a reasonable inference in terms of a fraudulent intent. In other words, the Crown would not need to prove that an accused person had an illegal purpose, only that an accused person may have had an illegal purpose in possessing such documentation. Again, this represents a dramatic and, in my view, unconstitutional reduction in the requisite burden of proof.

Under this section, even if an accused were able to present information and present a competing inference, a conviction would result because, nonetheless, the original reasonable inference would still be on the table. Courts have held that it is impermissible to engage in speculation in the criminal process. Specifically, courts typically address the issue of speculation when there are two competing inferences. It would be speculative to choose amongst those inferences. Of course, that is a reasonable doubt.

This section would provide legislative authority for the courts to do exactly what appellate courts have said we cannot do, and that is choose between inferences. In this case, if there is a reasonable inference giving rise to an inference of fraudulent intent but there is another competing inference, this section suggests that a conviction should be entered.

I have serious doubts about the constitutionality of this proposed section in the bill, as it could potentially undercut one of the fundamental principles on which our justice system is based. Specifically, in my submission, the proposed legislation could offend paragraph 11 (*d*) of the Charter, which is the presumption of innocence.

My concerns about the constitutionality of the legislation are made somewhat more acute by the broad nature of the definition of “identity information.” Of course, the definition encompasses things like retina images and fingerprints but also information that may be ubiquitous and innocuous, such as names and dates of birth.

The broad definition combined with that reduction in standard of proof could lead to some constitutional issues. I would submit it would definitely lead to some constitutional litigation, should the bill be passed in its current form.

Bill S-4 seems to be designed to criminalize the preparatory stages of identity offences. This is somewhat problematic, as well, in my view, because criminal law does not typically deal with what

Les lois constitutionnelles imposent à la Couronne le fardeau d'établir que l'accusé, qui est présumé innocent, est coupable au-delà de tout doute raisonnable. Dans le cas d'accusations reliées à la fraude, la Couronne doit établir que l'accusé avait une intention ou un but frauduleux; elle doit l'établir au-delà de tout doute raisonnable.

En insérant les mots « dans des circonstances qui permettent de conclure raisonnablement », le paragraphe 402.2(1) a pour effet de réduire considérablement cette norme de preuve. Tel que formulé dans le projet d'article, il suffit que la Couronne démontre qu'il est raisonnable de conclure que l'accusé avait une intention frauduleuse. Autrement dit, la Couronne n'est pas tenue d'établir que l'accusé poursuivait une fin illégale, mais seulement que l'accusé qui était en possession de documents de ce type recherchait peut-être une fin illégale. Là encore, cela constitue une dilution considérable, et à mon avis inconstitutionnelle, de la norme de preuve requise.

Aux termes de cet article, même si l'accusé était en mesure de présenter des éléments permettant de tirer une autre conclusion, il pourrait quand même être condamné parce que cela n'aurait pas pour effet de faire disparaître la conclusion raisonnable initiale. Les tribunaux ont déclaré que le processus pénal ne se prêtait pas à la spéculation. Plus précisément, les tribunaux abordent habituellement la question de la spéculation lorsqu'il y a deux conclusions contradictoires possibles. Le fait de choisir entre ces deux conclusions constitue de la spéculation. Bien entendu, cela constitue également un doute raisonnable.

Cet article attribuerait aux tribunaux le pouvoir de faire exactement ce que les cours d'appel ont dit qu'ils ne pouvaient pas faire, à savoir choisir entre deux conclusions. Avec ce projet de loi, s'il est possible de conclure raisonnablement qu'il y a eu intention frauduleuse, mais qu'il existe une autre conclusion différente, cet article indique qu'il y aurait lieu de condamner l'accusé.

J'entretiens de sérieux doutes sur la constitutionnalité de cet article du projet de loi, parce qu'il risque de porter atteinte à un des principes fondamentaux sur lesquels repose notre système de justice. Plus précisément, j'estime que le projet de loi va à l'encontre de l'alinéa 11 *d*) de la Charte, qui garantit la présomption d'innocence.

Mes inquiétudes au sujet de la constitutionnalité du projet de loi sont en quelque sorte aggravées par la vaste portée de la définition de « renseignements identificateurs ». Bien entendu, la définition englobe des choses comme l'image de la rétine et les empreintes digitales, mais également des renseignements que l'on peut retrouver partout et qui sont sans danger, comme le nom et la date de naissance.

Cette large définition combinée à la dilution de la norme de preuve risque de soulever quelques questions constitutionnelles. Je pense que l'adoption du projet de loi sous sa forme actuelle entraînerait certainement des contestations constitutionnelles.

Le projet de loi S-4 semble avoir pour but de criminaliser les étapes préparatoires des infractions liées à l'identité. Cela pose, à mon avis, également un problème parce qu'habituellement le droit



someone may do but with what someone intends to do or has done. Quite often, the courts have said that mere preparation does not give rise to a criminal offence.

Having said that, I would like to move on to a discussion about existing provisions and whether there may be some duplication here. I believe that is another important issue. Of course, given that all members of the public are presumed to know our law, it is advantageous to avoid potential complexity in that law.

In my view, the current bill would serve to exacerbate the problems of potentially lengthy and complex litigation. There has been much discussion lately about the length and complexity of criminal trials. This bill may serve to worsen that in the form of overcharging by police forces, if there is, indeed, duplication, as well as the inevitable constitutional litigation arising from the problems that I have just addressed.

Current legislation that has been found to be constitutional and has been on the books for quite some time may be quite adequate to address what, admittedly, is an important issue of identity theft. It has always been illegal to attempt to commit a crime. The collection of information in circumstances where a fraudulent purpose could be shown would, of course, be captured under the current legislation.

It may be somewhat of a separate topic and a tangent but, as I said, complexity in the Criminal Code should be minimized. Duplication in the Criminal Code is not a social good, I would suggest. There are already examples of such duplication. When you look at the theft provisions in the Criminal Code, you see a section prohibiting theft but then a separate section prohibiting theft of cattle and a separate section prohibiting theft of oysters.

**Senator Baker:** They have bigger penalties.

**Mr. Spratt:** Yes, but it could be perhaps captured with some statements of purpose or with some refinement under the current section of theft. It may be advantageous to examine the current legislation to see if it can capture the spirit of this intended legislation.

I do not want to come just talking about problems but perhaps offering some potential solutions. It has long been thought, at least in academic circles, that criminal solutions should be solutions of last resort. This is due to the cost of implementing those criminal solutions, the potential stigmatization of criminal sanctions and the repercussions with regard to liberty if one is punished under that regime. It may be useful to examine, and I do not know if it has been done, other ways of solving this problem of identity theft and fraud, such as through regulatory offences. Regulatory offences attract much less constitutional scrutiny and can be subject to lower standards of proof. As such, regulations can be a very good way to aggressively target conduct that is not deemed socially useful.

pénal ne réprime pas ce que quelqu'un pourrait faire, mais uniquement ce que quelqu'un a l'intention de faire ou a fait. Les tribunaux ont souvent déclaré qu'une simple préparation ne peut constituer une infraction pénale.

Cela dit, j'aimerais passer aux dispositions actuelles et examiner la question de savoir s'il n'y a pas peut-être des chevauchements. Je pense que c'est là un autre aspect important. Bien entendu, étant donné que tous les citoyens sont présumés connaître la loi, il est bon d'éviter d'adopter des lois trop complexes.

À mon avis, le projet de loi actuel va exacerber les problèmes que posent les contentieux longs et complexes. On a beaucoup parlé dernièrement de la longueur et de la complexité des procès pénaux. Ce projet de loi risque d'aggraver la situation parce qu'elle va inciter les policiers à porter de multiples accusations, s'il y a effectivement chevauchement entre différentes dispositions, sans compter les inévitables contestations constitutionnelles découlant des problèmes que je viens de mentionner.

La législation actuelle qui a déjà été déclarée constitutionnelle et qui est en vigueur depuis un certain temps suffirait peut-être à régler ce qui est, je le reconnais, un problème grave, à savoir le vol d'identité. Il a toujours été illégal de tenter de commettre une infraction. Le fait de réunir des renseignements dans des circonstances qui constituent un but frauduleux pourrait être visé par les dispositions actuelles.

C'est peut-être un autre sujet et un changement de point de vue, mais comme je l'ai dit, il faudrait réduire le plus possible la complexité du Code criminel. Je dirais également qu'amener les dispositions du Code criminel à se chevaucher n'est pas dans l'intérêt public. Il y a déjà des exemples de ce genre de chevauchements. Si vous examinez les dispositions du Code criminel relatives au vol, vous constaterez qu'il y a un article qui interdit le vol, puis un autre article qui interdit le vol de bétail et un autre le vol d'huîtres.

**Le sénateur Baker :** Les peines sont plus fortes.

**M. Spratt :** Oui, mais on pourrait peut-être régler cet aspect en incluant un énoncé d'intention ou en modifiant la disposition actuelle du vol. Il serait souhaitable d'examiner les dispositions actuelles pour voir si elles ne pourraient pas refléter l'esprit de ce projet de loi.

Je ne veux pas parler uniquement de problèmes, mais également proposer certaines solutions. On pense depuis longtemps, du moins dans les universités, qu'on ne devrait recourir au droit pénal qu'en dernier recours. Cela vient du coût qu'entraîne la mise en œuvre des solutions pénales, le risque de stigmatisation découlant des sanctions pénales et les répercussions sur la liberté des citoyens lorsqu'on est sanctionné dans le cadre de ce régime. Il serait peut-être utile d'étudier, et je ne sais pas si cela a été fait, d'autres façons de résoudre le problème du vol d'identité et de la fraude, notamment par le biais d'infractions réglementaires. Les infractions réglementaires font moins souvent l'objet de contestations constitutionnelles et peuvent faire appel à des normes de preuve moins strictes. C'est pourquoi la

The other potential solution is prevention. The saying is that an ounce of prevention is worth a pound of cure. The bill deals largely with government identification. In my experience, and anecdotally, a lot of government personal identification is delivered via the mail to your mailbox, including income tax receipts and driver's licence renewals. Much of this comes through the regular mail. I do not think there are any existing provisions that would address making sure that that information is delivered specifically to the intended person. Perhaps prevention can be achieved with less costly and intrusive measures such as requiring that any government identification information be delivered by registered mail so that we know who it is being delivered to and there is a way to track that. That would surely limit the amount of this personal identification information that may make its way into the hands of unsavoury individuals.

When one examines the options and looks at what the Law Reform Commission has said about utilizing criminal law options as a last resort, it is quite possible that prevention and deterrence through regulatory offences may be adequate to combat the problem while, at the same time, respecting the constitutional nature of the legislation.

**The Chair:** Thank you very much. Just before I turn to Senator Nolin, I will ask for some clarification on your comments about circumstances giving rise to a reasonable inference in proposed section 402.2(1). I do not know if you have had a chance to look at the French version.

**Mr. Spratt:** I have the French version in front of me.

**The Chair:** It is not, to a lay eye, quite the same. The French version talks about "circonstances qui permettent de conclure raisonnablement," and "conclure" or "conclude" is not quite the same as "infer." Would "conclusion" be a more appropriate word, in your view, than "inference"?

**Mr. Spratt:** I think it is still a problematic word. Of course, it is the court's final determination to "conclude," and the difference in the two versions could itself raise some issues. I do not know if that need be included at all.

**Senator Nolin:** That is important.

**The Chair:** It is an important point, but I did not want to usurp senators' ability to put questions, so I will now go to the list.

réglementation peut être une excellente façon de cibler agressivement les comportements qui ne sont pas réputés utiles socialement.

L'autre solution possible est la prévention. On dit toujours qu'il vaut mieux prévenir que guérir. Le projet de loi traite principalement des pièces d'identité délivrées par le gouvernement. D'après mon expérience, et je parle de cas ponctuels, un bon nombre des pièces d'identité délivrées par le gouvernement sont livrées par le courrier dans votre boîte à lettres, y compris les reçus d'impôt sur le revenu et les renouvellements de permis de conduire. La plupart de ces pièces d'identité sont envoyées par courrier ordinaire. Je ne pense pas qu'il existe actuellement des dispositions qui permettent de veiller à ce que ces documents soient livrés au destinataire souhaité. On pourrait peut-être prévenir la perpétration de certains crimes en adoptant des mesures moins coûteuses et moins intrusives, comme par exemple en demandant que toutes les pièces d'identité délivrées par le gouvernement soient envoyées par courrier enregistré, pour que nous puissions savoir à qui ces pièces ont été remises et pour qu'il existe une façon de retracer ces envois. Cela limiterait certainement le montant des renseignements identificateurs qui peuvent se retrouver entre les mains de personnes peu recommandables.

Lorsqu'on examine les différentes possibilités et ce que la Commission de réforme du droit a déclaré au sujet du droit pénal considéré comme une solution de dernier recours, il est tout à fait possible que la prévention et la dissuasion qu'apporterait l'introduction d'infractions réglementaires suffiraient à lutter contre ce problème, tout en respectant la constitutionnalité des mesures législatives.

**La présidente :** Je vous remercie. Avant de donner la parole au sénateur Nolin, je demanderais une précision au sujet de vos commentaires sur les circonstances qui permettent de conclure raisonnablement dont parle le projet de paragraphe 402.2(1). Je ne sais pas si vous avez eu la possibilité d'examiner la version française.

**M. Spratt :** J'ai la version française devant les yeux.

**La présidente :** Pour un profane, les deux versions ne sont pas tout à fait identiques. La version française parle de « circonstances qui permettent de conclure raisonnablement » et « conclure » ou en anglais « conclude » n'est pas tout à fait la même chose que « infer ». Serait-il préférable de choisir pour la version anglaise « conclusion » au lieu de « inference »?

**M. Spratt :** Je pense que c'est un mot qui ferait quand même problème. Bien entendu, c'est au tribunal de décider en fin de compte de tirer une conclusion et la différence qui existe entre ces deux versions pourrait elle-même soulever quelques questions. Je ne sais pas s'il faut que cela soit vraiment mentionné.

**Le sénateur Nolin :** C'est important.

**La présidente :** C'est un point important, mais je ne voulais pas empiéter sur les questions que les sénateurs souhaitent poser et je vais maintenant revenir à la liste.



[Translation]

**Senator Nolin:** I will give my privilege to Senator Wallace but I ask you to put me now on the list for the second round of questioning, so I can deal with the analysis of Mr. Spratt.

[English]

**Senator Wallace:** Thank you, chair, and thank you for your presentations. It is always interesting when you look at the public purpose behind Bill S-4 and any piece of legislation when there is what many would believe to be an overriding public purpose for parliamentarians to take action to curb problems that exist in our society. All of us would probably agree that identity theft is certainly a serious problem and one that does require the attention of parliamentarians.

In many ways, the idea or concept is the easy part. People generally can agree on the need to take action and on what these problems are, but then of course we get down to the actual wording of bills and the legislation. For many people, the unfortunate thing is that lawyers have to get involved. Then we get into the wordsmithing and what does it mean and how do we measure those words against the case law and the statute law that is in place. Doing that properly would require an in-depth knowledge of the Criminal Code as well. It is necessary to put this bill in the context of the Criminal Code as it exists today. Having said that, the wordsmithing is unavoidable, and we have to address that.

Mr. MacRury, I might start with your reference to inclusion of the concept of “reckless.” You obviously have some reservations concerning that and would like to see another term or another explanatory provision used. Is it not the case that the concern you are expressing is one that is not limited to this particular bill? This is a concern you have in the broader sense, since that term is used throughout the code or in many places in the code and has been the subject of many court cases and interpretations of exactly what that means. As I understand it, a high level of *mens rea* has to be associated with recklessness. It is not just simply a generic term that each of us might use in the ordinary course of our lives; the courts have defined it specifically.

Would it not be appropriate for the purpose of moving this social agenda forward and addressing this serious issue of identity theft to include the reference to “reckless” as it appears in the bill, and then if there is a need to look beyond that in the broader sense of the code and the broader application of the code, that that be done at a later date, rather than curbing a very positive and solid social purpose in advancing this bill at this time?

**Mr. MacRury:** Senator, it is an important piece of legislation and, as you can see, the CBA is supporting the overall intent of the legislation.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Je vais laisser mon privilège au sénateur Wallace, mais je fais immédiatement ma demande pour la deuxième ronde de questions, justement pour examiner la synthèse de maître Spratt.

[Traduction]

**Le sénateur Wallace :** Merci, madame la présidente et merci à vous pour vos exposés. Il est toujours intéressant d'examiner l'objectif public derrière le projet de loi S-4 et derrière toute autre mesure législative lorsqu'il existe ce que certains qualifieraient d'intérêt public qui devrait pousser les parlementaires à agir pour lutter contre des problèmes de notre société. Tous ceux qui sont ici admettraient probablement que le vol d'identité est effectivement un problème grave et un problème sur lequel les parlementaires doivent se pencher.

En général, l'idée ou la notion ne cause pas de problème. Les gens s'entendent en général sur la nécessité de faire quelque chose et sur la nature des problèmes, mais il faut à un moment donné en arriver à formuler des projets de loi et des mesures législatives. Il y a beaucoup de gens qui pensent que tout le mal vient du fait qu'à un moment donné les avocats doivent intervenir. Nous en arrivons ensuite aux mots et à ce qu'ils veulent dire et comment on peut les comparer avec ceux de la jurisprudence et des lois. Pour faire ce travail correctement, il faut également posséder une connaissance approfondie du Code criminel. Il est nécessaire de replacer ce projet de loi dans le contexte du Code criminel actuel. Cela dit, il faut bien sûr polir le texte et nous devons tenir compte de cet aspect.

Monsieur MacRury, je vais peut-être commencer par la référence que vous avez faite à l'emploi de la notion d'« insouciance ». Manifestement, vous avez certaines réticences à l'égard de son emploi et aimeriez la remplacer par un autre terme ou par une autre disposition explicative. N'est-il pas vrai que la préoccupation que vous exprimez ne se limite pas en fait à ce projet de loi particulier? C'est une préoccupation plus large, étant donné que ce terme est utilisé dans l'ensemble du code ou dans de nombreuses dispositions du code et a fait l'objet de nombreuses interprétations et décisions judiciaires qui ont tenté d'en fixer le sens. D'après moi, l'insouciance est associée à un niveau d'élément moral élevé. Ce n'est pas un simple terme général que nous utilisons tous les jours; les tribunaux lui ont donné un sens particulier.

Si nous voulons concrétiser ce souci de réforme et tenter de résoudre cette question grave du vol d'identité, ne serait-il pas souhaitable de faire référence à l'« insouciance » telle qu'elle apparaît dans le projet de loi et de voir ensuite s'il est nécessaire d'aller plus loin dans le cadre plus général du code et de son application; ne serait-il pas bon que cela se fasse par la suite, plutôt que d'entraver maintenant la concrétisation d'un objectif social très positif par l'adoption de ce projet de loi?

**M. MacRury :** Sénateur, c'est une mesure législative importante et comme vous pouvez le constater, l'ABC appuie l'intention générale du projet de loi.

In terms of leaving it as is and passing it into law, I will put on my real life hat and say that I am the person who has to deal with it in the courts tomorrow. I would like to deal in the courts with an effective piece of legislation. We are saying that you can use the term “reckless” but maybe you should go further and use the Supreme Court of Canada’s words, which mean “a substantial and unjustified risk.” It does not delay the bill, but it means you add an amendment now and go forward with this important bill. The difficulty is: If you put it in now and raise everyone’s expectations that we have an effective bill, then we would go to the courts and spend all of our time fighting the meaning of it and the courts would have to revisit it. We are suggesting that Parliament give clear intention to that word.

**Senator Wallace:** If that were the case, your proposed amendment would apply at every instance where “reckless” is used in the Code and not just simply for the purpose of this bill?

**Mr. MacRury:** I will leave it up to the legislators and how they wish to deal with it.

**The Chair:** We are limited to the purposes of this bill. We cannot use this bill as a tool to revise the whole Criminal Code.

**Mr. MacRury:** That is fair. I would amend this bill now to clarify it.

**Senator Wallace:** Not to repeat what I said earlier, the question that comes to my mind by addressing the issue of recklessness in the way that you have suggested — for the purpose of this bill only — is: What about the rest of the Code? Clearly, we would have carved out a different definition from what exists elsewhere. Again, although I think I have heard your response, I would suggest to you that that idea probably should be incorporated in a more comprehensive review of the Code and not simply for one bill.

**Mr. MacRury:** Senator, we recommend today that senators look at amending this bill. Certainly, down the road, if there were a comprehensive bill going forward, the CBA would support a comprehensive review to look at all the provisions of the Code, so that we are on record in that respect at this time. I think you can do both.

**Senator Joyal:** Mr. MacRury, you have recommended on page 3 of your brief that the relationship between the new offences proposed in Bill S-4 and the existing general provisions be clarified. I am receptive to such a proposal, but would you be in position to give us the text of your proposal?

Pour ce qui est de le laisser tel quel et d’en faire une loi, je vais mettre le chapeau que je porte dans ma vraie vie et dire que je vais être une des personnes qui vont devoir vivre avec ce projet de loi devant les tribunaux demain. J’aimerais pouvoir invoquer devant les tribunaux une mesure législative efficace. Nous disons qu’il est possible d’utiliser le mot « insouciance », mais qu’il faudrait peut-être aller plus loin et reprendre les termes de la Cour suprême du Canada, ce qui veut dire utiliser l’expression « un risque considérable et injustifiable ». Cela ne va pas retarder l’adoption du projet de loi, mais cela voudra dire qu’il faudra lui apporter un amendement et adopter ensuite cet important projet de loi. Voici quel est le problème : si vous ajoutez ce terme maintenant et si vous aigüez les attentes de la population en lui affirmant que nous avons un projet de loi efficace alors nous allons nous retrouver devant les tribunaux et passer tout notre temps à débattre du sens de ce mot et les tribunaux vont devoir l’analyser à nouveau. Nous demandons au Parlement de préciser clairement le sens de ce mot.

**Le sénateur Wallace :** Si c’est bien le cas, l’amendement que vous proposez devrait s’appliquer chaque fois que le mot « insouciance » est utilisé dans le code et pas seulement dans ce projet de loi?

**M. MacRury :** Je vais laisser cette question aux législateurs et leur accorder toute latitude pour régler cette question comme ils l’entendent.

**La présidente :** Nous devons nous en tenir aux objectifs de ce projet de loi. Nous ne pouvons pas utiliser ce projet de loi pour réviser l’ensemble du Code criminel.

**M. MacRury :** C’est juste. Je modifierais le projet de loi maintenant pour en préciser le sens.

**Le sénateur Wallace :** Je ne vais pas répéter ce que j’ai dit il y a un instant, mais la question qui me vient à l’esprit en parlant de l’aspect insouciance comme vous l’avez proposé — aux seules fins de ce projet de loi — est la suivante : Et que se passe-t-il pour le reste du code? Il est évident que nous aurions élaboré une définition qui serait différente de ce qui existe ailleurs. Encore une fois, même si je crois avoir compris votre réponse, je vous dirais qu’il serait sans doute préférable d’examiner cette idée dans le cadre d’un examen plus complet du code et non pas seulement à l’occasion de ce projet de loi.

**M. MacRury :** Sénateur, nous recommandons aujourd’hui que les sénateurs envisagent de modifier ce projet de loi. Bien sûr, si plus tard le gouvernement présentait un projet de loi plus général, l’ABC serait en faveur d’une révision globale de toutes les dispositions du code, de sorte que notre position sur ce point est officiellement reconnue. Je pense que nous pouvons faire les deux.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur MacRury, vous recommandez à la page 3 de votre mémoire que soit précisé le rapport qui existe entre les nouvelles infractions proposées par le projet de loi S-4 et les dispositions générales actuelles. Je suis réceptif à cette proposition, mais je me demande si vous êtes en mesure de nous fournir le texte de votre proposition?



**Mr. MacRury:** I would not be in a position to do that today. I can leave that up to the drafters, but it is clear that there is certainly some overlap with the legislation that should be looked at. That is what we recommend.

**Senator Joyal:** Do you undertake to give us in the near future some proposed text that you would like to see in the bill or is it too much for the CBA to provide drafting?

**Mr. MacRury:** Certainly, senator, we would undertake to try to do that. We are here to try to move this bill forward.

**Senator Joyal:** That would be helpful to us because then we would have something clear in front of us to pronounce on. Do you propose that we remove in clauses 7 and 9 the exemption for certain police activities?

**Mr. MacRury:** Yes.

**Senator Joyal:** We have concerns about exemptions given in other circumstances for bills that are now part of the Criminal Code. Can you explain why you think that other sections of the Code, as it exists, would cover the undercover activities of the police forces? That is, if they need to have an identity for the sake of an investigation or any initiative to crack down on drugs or security and other purposes for which different identity would help detect criminal activities?

**Mr. MacRury:** Senator, our position is quite clear such that we believe that the existing provisions protect law enforcement sufficiently at this time. Certainly, we are on record that we should not expand that exemption. We all value the rule of law, so we have to be very careful when we are looking at exemptions to the rule of law.

Looking at earlier testimony in this committee on that question, there was some suggestion that you can have an identity earlier before the investigation is started. However, that is a matter of interpretation. In my view, as soon as a police force provides an identity for someone, they have started the investigation. They might not have a specific target. I would submit that the existing provisions are strong enough to protect police and that expanding that exemption under the Criminal Code would be unnecessary.

**Senator Joyal:** A police force may decide before launching an investigation to try to introduce itself into an organized crime group and need to protect the identity of their undercover agent by using various pieces of identity papers. Do you feel that the provision as it stands in the Criminal Code is sufficient to exonerate the police forces from being found guilty of the crime that we are trying to create here today?

**Mr. MacRury:** That is my belief. Yes.

**M. MacRury :** Je ne pourrais pas vous la présenter aujourd'hui. Je peux laisser cette tâche aux rédacteurs, mais il me paraît clair qu'il existe un certain chevauchement avec ce projet de loi et qu'il faudrait examiner cet aspect. Voilà ce que nous recommandons.

**Le sénateur Joyal :** Vous engagez-vous à nous fournir rapidement un projet de texte que vous aimeriez voir ajouter au projet de loi ou est-ce trop demander à l'ABC de rédiger ce genre de proposition?

**M. MacRury :** Sénateur, nous sommes tout à fait prêts à nous engager à le faire. Nous sommes ici pour essayer de faciliter l'adoption de ce projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** Cela nous serait utile parce que nous aurions ainsi une base à partir de laquelle nous pourrions nous prononcer. Est-ce que vous nous invitez à supprimer les articles 7 et 9, qui prévoient une exception pour certaines activités policières?

**M. MacRury :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Des exceptions ont été créées dans d'autres circonstances pour des projets de loi qui font maintenant partie du Code criminel et cela nous préoccupe. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi vous pensez que les autres sections du code, sous sa formulation actuelle, pourraient s'appliquer aux activités clandestines des services policiers? Je pense aux cas où les policiers ont besoin de créer une identité en vue d'une enquête ou de faire une descente à la recherche de drogues ou de sécuriser un lieu ou à d'autres fins pour lesquelles une autre identité permettrait de découvrir des activités criminelles?

**M. MacRury :** Sénateur, notre position sur ce point est très claire; nous pensons que les dispositions actuelles protègent déjà suffisamment les personnes chargées d'appliquer la loi. Nous avons déjà déclaré officiellement qu'il n'était pas souhaitable d'élargir cette exception. Nous accordons une grande valeur à la suprématie de la loi et il faut donc être très prudent lorsqu'on envisage de créer des exceptions à la suprématie de la loi.

Certains témoins que le comité a déjà entendus sur cette question ont laissé entendre qu'il était parfois nécessaire de créer une identité avant de lancer une enquête. C'est toutefois une question d'interprétation. À mon avis, dès qu'un service de police fournit une autre identité à quelqu'un, je dirais qu'il a commencé une enquête. Cette enquête n'a peut-être pas de but précis. J'affirme toutefois que les dispositions actuelles sont suffisamment solides pour protéger les policiers et qu'il n'est pas utile d'élargir cette exception au Code criminel.

**Le sénateur Joyal :** Un service de police peut décider d'essayer de s'introduire dans un groupe criminel avant de lancer une enquête et il peut avoir besoin de protéger l'identité de leur agent d'infiltration en utilisant diverses pièces d'identité. Pensez-vous que les dispositions actuelles du Code criminel suffiraient à exonérer les policiers de l'infraction que nous essayons de créer aujourd'hui?

**M. MacRury :** C'est ce que je pense. Oui.

**Senator Joyal:** Let us move to proposed section 402.2(1) that Mr. Spratt described. Let us read the text together:

Everyone commits an offence who knowingly obtains or possesses another person's identity information. . .

The person has to know that he or she possesses those papers. If a person has those papers inadvertently, the person would not have them knowingly. It excludes a certain number of allegations.

The text continues:

In circumstances giving rise to a reasonable inference. . .

There have to be circumstances, facts or situations in which that person finds himself or herself. It is not the mere fact of possessing the identity papers of another person, as I read it. Other elements are around the possession and those elements have to lead to the reasonable inference that the information is intended to be used — another intention. One has to have a second element of *mens rea*. The first *mens rea* is that the person has to know that he has the papers of someone else and the second *mens rea* is having the intent to use the papers to commit a criminal offence.

There are different levels of conclusion about possession illegally in the person's hands. Do you not find that there are enough elements there to test the *mens rea*, especially with the French text, which, as the chair has properly stated, is much stricter than in the English one? In French, it must be "conclure raisonnablement." In other words, the conclusion must reasonably be that. It is not just a general inference, it is a conclusion. In other words, you are in a funnel and, at the end of it, this is the conclusion you must draw. I feel that the French text is stricter than the English one. I am happy that I am not the only one who thinks that.

Do you not think there are enough elements there to circumscribe the *mens rea*?

**Mr. Spratt:** If one examines the text of the legislation, it states, "in circumstance giving rise to a reasonable inference that the information is intended to be used." The reasonable inference would appear to be attached to the intent, based on the reading of the English version of the legislation. We are reasonably inferring what the person's intent is.

**Senator Joyal:** No, no, no. I do not think so.

**Senator Nolin:** Let us look at the words. The key phrase is "circumstances leading to." We have to agree step-by-step. Do we agree that "knowingly" is the criminal intent? Do we agree on "criminally intend to obtain or possess?"

**Le sénateur Joyal :** Passons au paragraphe 402.2(1) que M. Spratt a décrit. Lisons ce texte ensemble :

Commet une infraction quiconque, sciemment, obtient ou a en sa possession des renseignements identificateurs sur une autre personne [...]

La personne doit savoir qu'elle est en possession de ces pièces d'identité. Si la personne est involontairement en possession de ces documents, on ne peut dire qu'elle les a en sa possession sciemment. Cela exclut un certain nombre d'allégations.

Le texte continue :

Dans des circonstances qui permettent de conclure raisonnablement [...]

Il faut qu'il y ait des circonstances, des faits ou une situation dans laquelle se trouve cette personne. Le seul fait de posséder des pièces d'identité d'une autre personne ne suffit pas, d'après ce que je comprends. Il faut que d'autres éléments entourent la possession et il faut que ces éléments permettent de conclure raisonnablement qu'ils seront utilisés dans l'intention — dans une autre intention. Un deuxième volet de l'élément moral doit donc être présent. Le premier volet de l'élément moral est que la personne doit savoir qu'elle possède les pièces d'identité de quelqu'un d'autre et le deuxième volet est l'intention d'utiliser ces pièces d'identité pour commettre un acte criminel.

Il existe différents niveaux de conclusion découlant de la possession illégale de certains renseignements. Ne pensez-vous qu'il y a là suffisamment d'éléments pour préciser l'élément moral, en particulier dans la version française, qui est, comme la présidente l'a fait remarquer à juste titre, beaucoup plus stricte que la version anglaise? En français, il faut pouvoir « conclure raisonnablement ». Autrement dit, il faut qu'il soit raisonnable de conclure une certaine chose. Ce n'est pas une simple déduction générale c'est une conclusion. Autrement dit, vous vous trouvez dans un entonnoir et à l'extrémité de cet entonnoir il y a la conclusion qu'il faut obligatoirement tirer de ce qui précède. Il me semble que la version française est plus stricte que la version anglaise. Je suis heureux de constater que je ne suis pas le seul à le penser.

Ne pensez-vous qu'il existe suffisamment d'éléments pour circonscrire l'élément moral?

**M. Spratt :** Si l'on se reporte au texte du projet de loi, celui-ci énonce « dans des circonstances qui permettent de conclure raisonnablement qu'ils seront utilisés dans l'intention... » Il semble que la conclusion raisonnable doit être associée à l'intention, si l'on se fie à la version anglaise de cette disposition. Nous sommes en train de tirer une conclusion raisonnable au sujet de l'intention de la personne concernée.

**Le sénateur Joyal :** Non, non, non. Je ne le pense pas.

**Le sénateur Nolin :** Examinons les termes. Les mots clés sont « dans des circonstances qui permettent de ». Nous devons nous entendre sur chacune des étapes. Sommes-nous d'accord pour dire que « sciemment » représente l'intention criminelle? Nous entendons-nous sur l'expression « intention criminelle d'obtenir ou d'avoir en sa possession »?



**Mr. Spratt:** Yes, we agree on that. The word “knowingly” refers to “knowingly did that.”

**Senator Nolin:** We agree on the *actus reus* and the equivalent intent of the infraction. We are now wrestling with the circumstances. That is, why does he or she have that criminal intent? That is what we are trying to explore with you.

**Mr. Spratt:** Precisely.

**Senator Joyal:** I think Senator Nolin has restated my point. There are elements or steps there. I am very much impressed by your argument. However, when I read the text and I try to apply, at each level, what it contains in terms of requests of knowledge, I am not sure the conclusion as you stated it is correct. Maybe it is correct in the English version more than in the French one. In the French one, in my opinion, the second step is much stricter than in the English one.

**Mr. Spratt:** It very well may be with the word “conclusion” as opposed to “inference.” I agree with you that “knowingly obtains” or “possesses” means that you have to knowingly be in possession of it. It would not be an offence if I slipped a bunch of documentation into someone else’s bag.

**Senator Joyal:** For example, I have the passport of my father on me. Someone cannot say, “You are charged because you possess the identity of someone else,” because it is not enough to have the paper of someone else with you.

**Mr. Spratt:** Of course; I agree with senators completely on that point. The point on which, perhaps, there is a bit of contention is the second phrase; that is, “in circumstances giving rise to a reasonable inference that the information is intended to be used.”

The way that it is drafted, at least the way I am reading it, is the reasonable inference is connected to the phrase “intended to be used.” What you are forming the reasonable inference of is what the person’s intent is.

**Senator Joyal:** It is the conclusion that you draw from a set of circumstances that leads you to conclude that the intention would be to commit an indictable offence that includes fraud. The circumstances, in my opinion, must include an element of the criminal activity that will ensue from the fact that you hold the identity information.

**Mr. Spratt:** The concern that I have expressed — and I will deal with the English version right now — is that when we speak about reasonable inferences, normally that is a conclusion that a reasonable person could or may draw. It is not an inevitable conclusion. One can think of many examples where competing inferences could be drawn. For example, a person could have many passports on them, a person with a criminal record, and other circumstances that may give rise to a reasonable inference that the person has possession of those documents for a

**M. Spratt :** Oui, nous sommes d’accord sur ce point. Le mot « sciemment » fait référence à l’expression « a sciemment fait ceci ».

**Le sénateur Nolin :** Nous sommes d’accord sur l’élément matériel et sur l’intention équivalente exigée par l’infraction. Nous discutons maintenant des circonstances. C’est-à-dire, des raisons pour lesquelles cette personne a cette intention criminelle. C’est ce que nous essayons d’analyser avec vous.

**M. Spratt :** Tout à fait.

**Le sénateur Joyal :** Je pense que le sénateur Nolin a reformulé mon argument. Il y a plusieurs éléments ou étapes ici. Je suis très impressionné par votre argument. Cependant, lorsque je lis le texte et que j’essaie d’appliquer, à chacune des étapes, ce qu’il exige en termes de connaissance, je ne suis pas certain que la conclusion que vous avez formulée soit exacte. Elle est peut-être plus exacte si l’on se base sur la version anglaise plutôt que sur la version française. Dans la version française, la deuxième étape est, à mon avis, beaucoup plus stricte que dans la version anglaise.

**M. Spratt :** Il est très possible que cela vienne du mot « conclusion » qui est différent du mot anglais « inference ». Je conviens avec vous que « obtient sciemment » ou « a en sa possession » veut dire qu’il faut être conscient d’être en possession de certaines choses. Il n’y aurait pas d’infraction si je plaçais un paquet de documents dans le sac de quelqu’un d’autre.

**Le sénateur Joyal :** Par exemple, j’ai le passeport de mon père dans ma poche. Personne ne peut me dire : « Vous êtes inculpé d’être en possession d’une pièce d’identité appartenant à quelqu’un d’autre » parce qu’il ne suffit pas d’avoir sur soi des pièces d’identité appartenant à une autre personne.

**M. Spratt :** Bien sûr; je suis tout à fait d’accord avec les sénateurs sur ce point. Le point sur lequel il y a peut-être matière à discussion est la deuxième phrase; c’est-à-dire « dans des circonstances qui permettent de conclure raisonnablement qu’il seront utilisés dans l’intention de... »

La rédaction de cette disposition, du moins selon mon interprétation, est que la conclusion raisonnable est reliée à l’expression « qu’ils seront utilisés dans l’intention de... » La conclusion raisonnable doit porter sur la nature de l’intention de la personne concernée.

**Le sénateur Joyal :** C’est la conclusion que vous tirez de l’ensemble des circonstances qui vous amène à conclure que l’intention est de commettre un acte criminel qui comprend la fraude. À mon avis, les circonstances doivent comprendre un élément de l’activité criminelle qui va découler du fait que vous êtes en possession de pièces d’identité.

**M. Spratt :** J’ai exprimé cette préoccupation — et je vais parler maintenant uniquement de la version anglaise — parce que, lorsque nous parlons de conclusion raisonnable, c’est normalement une conclusion qu’une personne raisonnable peut ou pourrait tirer. Ce n’est pas une conclusion inéluctable. Il est facile de penser à divers exemples où l’on pourrait tirer des conclusions différentes. Par exemple, prenons le cas d’une personne qui se trouve en possession de plusieurs passeports, d’une personne qui a un casier judiciaire, et d’une situation où il

prohibited purpose. However, that same person could present an alternate explanation — that is, an explanation from which an inference could be drawn. In that circumstance, typically the courts do not choose between inferences if they are both supportable. In that circumstance, if the person testified — and there are issues about shifting onuses there — and provided an alternate inference, it would not matter what the person said.

**The Chair:** Mr. Spratt, you are more expert in criminal law than I am but similar wording already exists in the code in both English and French. I am the one who asked you about this. For example, in section 351.1.1, possession of break-in instruments, there is a reference to “circumstances that give rise to a reasonable inference” that the instrument has been used. Following that, section 352, possession of instruments for breaking into coin-operated or currency exchange devices, we have, again, “circumstances that give rise to a reasonable inference that the instrument has been used or is intended to be used.” Apparently, there is jurisprudence on these sections which upholds them as written, *R. vs Holmes*, in particular, I think.

Are we having an argument here that, while fascinating in its own right, has already been held by the courts not to matter?

**Mr. Spratt:** In those circumstances, the courts have made findings after some constitutional litigation. The difficulty here is that the very permissive wording in proposed subsection 402.2(1), combined with the broad definition of “identity information,” could lead to further litigation in this regard.

**The Chair:** Forgive me again, senators.

**Senator Joyal:** No, this is part of what we are trying to understand about what we will be doing if we vote for this legislation.

In *Holmes* — and I am quoting the explanation text under section 351.1, which has the same “circumstances that give rise to a reasonable inference” — the explanation for those words states: “Its external circumstances require proof that this face was, at the material time, masked, coloured or otherwise disguised.” No definitions are provided but each is a word of common, everyday usage. For example, he must prove an ulterior mental element; his intent to commit a specified, indictable offence to establish liability.

There is a third element which is the offence of fraud, falsehood and other elements of deceit. You infer, from the moment that you knowingly have the identity paper that there are circumstances around your possession of those papers that might reasonably lead one to conclude that you have those documents improperly. You still must show that you have *mens*

existe d’autres éléments qui permettent de conclure raisonnablement que la personne en question est en possession de ce document dans un but prohibé. Toutefois, cette même personne pourrait présenter une autre explication — c’est-à-dire, une explication à partir de laquelle il serait possible de tirer une autre conclusion. Dans ce genre de cas, les tribunaux refusent habituellement de choisir entre deux conclusions si elles sont toutes les deux possibles et logiques. Dans un tel cas, si la personne témoignait — il y a aussi la question du renversement du fardeau de la preuve dans ce genre de cas — et présentait une autre conclusion, son témoignage ne compterait pas.

**La présidente :** Monsieur Spratt, vous connaissez mieux le droit pénal que moi, mais il existe déjà une formulation semblable dans le code tant en anglais qu’en français. C’est moi qui vous ai posé cette question. Par exemple, à l’article 351.1.1, possession d’outils de cambriolage, il est fait référence à des « circonstances qui donnent raisonnablement lieu de conclure » que l’instrument a été utilisé. Ensuite, l’article 352, possession d’instruments pour forcer un appareil à sous ou un distributeur automatique de monnaie, nous retrouvons encore l’expression « dans des circonstances qui permettent raisonnablement de conclure qu’il a été utilisé, est destiné... à être utilisé à cette fin ». Il semble également qu’il y ait une jurisprudence sur ces articles qui vient confirmer leur validité, *R. c. Holmes*, en particulier, je crois.

Ne sommes-nous pas en train de débattre d’un point, aussi fascinant puisse-t-il paraître, dont les tribunaux ont déjà déclaré qu’il était dépourvu d’effet?

**M. Spratt :** Dans ces circonstances, les tribunaux en sont arrivés à ces conclusions dans le cadre de contestations constitutionnelles. La difficulté ici vient du fait que le paragraphe 402.2(1) proposé utilise une formulation très permissive, qui, combinée avec la définition très large de « pièce d’identité », pourrait entraîner d’autres contestations sur ce point.

**La présidente :** Sénateurs, je vous demande de m’excuser encore une fois.

**Le sénateur Joyal :** Non, cela fait partie de ce que nous essayons de comprendre au sujet de l’effet qu’aurait l’adoption de ce projet de loi.

Dans *Holmes* — et je cite là l’explication fournie sous l’article 351.1, où l’on retrouve les mêmes « circonstances qui donnent raisonnablement lieu de conclure » — l’explication de ces termes est la suivante : « Les circonstances externes doivent prouver que son visage était, au moment des faits, masqué, recouvert d’un enduit de couleur ou autrement dissimulé. » Il n’y a pas de définition, mais chaque mot est utilisé dans son sens courant et quotidien. Par exemple, il doit prouver un autre élément moral, l’intention de commettre un acte criminel précis, pour établir la responsabilité.

Il y a un troisième élément qui est que l’infraction doit être associée à la fraude, à la supercherie ou au mensonge. Vous déduisez, à partir du moment où la personne est sciemment en possession de pièces d’identité, qu’il existe des circonstances entourant la possession de ces pièces d’identité qui permettent de conclure raisonnablement que cette personne possède ces



*rea* for fraud. There are various steps in the process.

**Senator Nolin:** I think it is more that it may. The infraction is not fraud; it is not “supercherie”. It is reasonable to conclude that they possessed or obtained the documents with a reasonable intent to commit those infractions. The real infraction is the first two lines of the infraction. The rest describe the circumstances — that is, the reasonable inference of why that person is doing that.

**The Chair:** I will ask Mr. Spratt to respond.

**Senator Nolin:** He raised the concern. We are asking him why.

**The Chair:** He did indeed, but we have other senators who I think may have equally fascinating concerns to raise.

**Mr. Spratt:** I think it is safe to say that, in the provision, there would be no question about the specific constitutionality of the specific provision if stronger language was used; language that removed the reasonable inference and simply put “possessed for a fraudulent intent.” That might make the Crown’s life more difficult but, ultimately, that would be more in keeping with the presumption of innocence and with the state’s onus to prove offenses. I think it would eliminate any potential constitutional legislation.

As my friends have said, when a bill like this is passed, there is always litigation about the “legalese” contained therein. If the goal is to have a piece of legislation that can be effective, not delay the process, not increase the amount of litigation surrounding it, and be put into practice immediately when it hits the ground, having the proven constitutional language in the section would facilitate that and make it more readily achievable.

**Mr. MacRury:** I would like to offer the CBA’s view on that. In the first paragraph of page 4 of our submission: The first of these offenses would prohibit possession of another person’s identity in circumstances giving rise to a reasonable inference. That information is intended to be used to commit an offence. The type of offence in question is further restricted by the requirement to include fraud, deceit or falsehood as an element of the offence. An inclusive list of the offenses is also provided for greater certainty.

With respect, we would suggest that, when you read the totality of the proposed section, there does not appear to be difficulty. Further, as demanded by the Senate — it is not in our submission — but I have a personal view: In the annotations of my Criminal

documents dans un but illégal. Il faut quand même démontrer la présence de l’élément moral de la fraude. Ce processus comporte plusieurs étapes.

**Le sénateur Nolin :** Je pense qu’il en compte effectivement beaucoup. L’infraction en question n’est pas la fraude; ce n’est pas la « supercherie ». Il est raisonnable de conclure que la personne en question possédait ou avait obtenu des documents dans l’intention raisonnable de commettre ces infractions. L’infraction est en fait décrite dans les deux premières lignes. Le reste ne fait que décrire les circonstances — à savoir, la conclusion raisonnable au sujet de motifs qui ont poussé la personne à poser ces actes.

**La présidente :** Je vais demander à M. Spratt de répondre.

**Le sénateur Nolin :** C’est lui qui a soulevé la question. Nous lui demandons pourquoi il l’a fait.

**La présidente :** C’est ce qu’il a effectivement fait, mais il y a peut-être d’autres sénateurs qui aimeraient peut-être soulever des questions tout aussi fascinantes.

**M. Spratt :** Je crois que l’on peut soutenir que, pour ce qui est de la constitutionnalité de cette disposition particulière, il n’y a aucun doute qu’elle serait reconnue si des termes plus forts étaient utilisés; il faudrait une formulation qui supprime la notion de conclusion raisonnable et contienne simplement les mots « possession dans une intention frauduleuse ». Cela compliquerait peut-être un peu le travail de la Couronne, mais en fin de compte, cela serait conforme à la présomption d’innocence et au fardeau qu’a l’État d’établir les infractions. Je pense que cela supprimerait toute possibilité de contestation constitutionnelle.

Comme l’ont dit mes amis, lorsqu’un projet de loi de ce genre est adopté, il y a toujours des contestations au sujet du « jargon juridique » employé. Si le but est d’adopter une mesure législative efficace, de ne pas retarder le processus, de ne pas multiplier les contestations à son sujet et de la mettre en pratique dès son adoption, l’ajout d’une formulation dont la constitutionnalité est reconnue faciliterait toutes ces choses et permettrait d’atteindre ces différents objectifs.

**M. MacRury :** J’aimerais présenter le point de vue de l’ABC sur ce point. On peut lire au premier paragraphe de la page 4 de notre mémoire : La première de ces infractions interdirait la possession de renseignements identificateurs sur une autre personne dans des circonstances qui permettent raisonnablement de conclure à une intention d’utiliser ces renseignements pour commettre une infraction. Le type d’infraction en cause est encore limité par l’exigence que l’infraction comprenne comme élément constitutif la fraude, la supercherie ou le mensonge. Il est entendu que la liste de ces infractions est inclusive.

Permettez-moi de dire que si l’on lit dans son ensemble l’article proposé, il ne semble pas poser de difficulté. De plus, comme l’a exigé le Sénat — cela ne figure pas dans notre mémoire —, mais j’ai une opinion personnelle : Dans les annotations sous

Code for section 351(1), in *R. v. Holmes*, 1988 — the Supreme Court of Canada ruled “reasonable inference” was not unconstitutional.

I leave that with you in terms of your deliberations.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Baker:** I am with Mr. Spratt on these and all the other matters he referenced.

**Senator Bryden:** Me, too.

**Senator Baker:** I was thinking about what Mr. Spratt would be thinking about: A case where there is a report of a burglar. The police arrive on the scene and see a car driving fast on an adjacent road. They pull over the car and find a screwdriver in the car. The person driving the car has a criminal record for break and enter. He was convicted on these very words. A “reasonable inference” could be drawn about this person with this particular criminal record.

You or I would not be convicted, or even charged, but certainly this person was found guilty. The exact words here are found in two sections of the code: One deals with break and enter and the possession of tools, and the other one deals with the telecommunications industry, where you have equipment for the downloading of signals from satellites. Some 12 or 13 years ago, we put that into that section of the code, as well.

My question, though, is to Mr. MacRury, who is the person who must take these laws and prosecute them after the police lay the charges? Is it that you find it unusual that, in one piece of legislation here, we have phrases like “a reasonable inference,” “recklessness” in another section, and then an exemption for public officers who are conducting a covert activity? That is all in one simple piece of legislation. Add that onto what you have already prosecuted: Offences of identity theft, because those offenses presently in the code that deal with that are now being added onto by other offenses identified in this bill.

Would it be reasonable to conclude that, when you prosecute your first case under this, the accused, in committing one action contrary to the law — we used to call it “delict” — would have quite a number of offenses or counts under the one “delict”? When you look at it, you have someone who is being prosecuted for maybe 10 offenses, whereas, without this bill, the same person would be charged with maybe two or three.

**Mr. MacRury:** That, certainly, was not in our submission, but I guess I would respectfully disagree with your assertion, on this basis: Even if there were a number of charges, we have protections under the law in terms of Kienapple *res judicata* that you can only be convicted of one offence for one act. Therefore, I respectfully disagree with that assertion.

le paragraphe 351(1) de mon Code criminel, il est mentionné que, dans l'arrêt *R. c. Holmes*, 1988 — la Cour suprême du Canada a jugé que la notion de « conclusion raisonnable » n'était pas inconstitutionnelle.

Je vous laisse cet élément d'information pour vos délibérations.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Baker :** Je suis en accord avec M. Spratt sur ce point et sur tous les autres aspects qu'il a mentionnés.

**Le sénateur Bryden :** Moi aussi.

**Le sénateur Baker :** Je réfléchissais à ce à quoi pensait M. Spratt : un cas où l'on signale un cambrioleur. La police arrive sur les lieux et voit une voiture qui file rapidement sur une route adjacente. Les policiers arrêtent le véhicule et trouvent un tournevis dans la voiture. Le conducteur de la voiture possède un casier judiciaire pour des introductions par effraction. Il a été déclaré coupable à cause de ces mêmes termes. Il était possible de tirer une « conclusion raisonnable » au sujet de cette personne qui possédait certains antécédents judiciaires.

Vous ou moi ne serions pas condamnés, ni même accusés, mais cette personne a été déclarée coupable. On retrouve des mots identiques dans les deux articles du code : le premier traite de l'introduction par effraction et de la possession d'outils de cambriolage et l'autre concerne l'industrie des télécommunications, et parle de l'équipement utilisé pour recevoir des signaux de satellite. Nous avons également introduit cet article dans le code il y a 12 ou 13 ans.

Je demanderais toutefois à M. MacRury à qui il incombe de conduire les poursuites en vertu de ces dispositions législatives une fois que la police a porté ces accusations? Pensez-vous qu'il est inhabituel de retrouver dans le même projet de loi des expressions comme « conclure raisonnablement », puis « insouciance » dans un autre article et ensuite, une exception pour les policiers qui exercent des activités clandestines? Tout cela est regroupé dans un seul projet de loi. Ajoutons tout ceci à ce qui a déjà fait l'objet de poursuites : des infractions comme le vol d'identité auxquelles viennent s'ajouter d'autres infractions créées par ce projet de loi.

Serait-il raisonnable de conclure que, lorsque vous allez prendre en charge votre première poursuite aux termes de ce projet de loi, l'accusé qui a posé un geste contraire à la loi — nous appelions cela dans le temps un « délit » — ferait l'objet de toute une série d'infractions ou de chefs d'accusation en raison de ce seul « délit »? Si vous pensez à cette situation, vous verrez que l'accusé est poursuivi pour peut-être 10 infractions alors que sans ce projet de loi, ce même accusé serait peut-être inculpé de deux ou trois infractions.

**M. MacRury :** Cela ne figurait certainement pas dans notre mémoire, mais je dois dire que je ne peux souscrire à vos commentaires pour cette raison : même s'il y avait plusieurs accusations, nous bénéficions de certaines protections en raison du principe de la chose jugée énoncé dans l'arrêt *Kienapple*, selon lequel vous ne pouvez être déclaré coupable que d'une seule infraction pour un seul acte. C'est la raison pour laquelle je ne peux souscrire à votre argument.



**Senator Baker:** Under *Kienapple*, you can only “Kienapple” charges if they have the same elements in the offence. There are distinct elements in each one of these offenses that we are talking about here which would lead me to conclude that, after the passage of this bill, you would have several offenses with the same “delict”? I do not know if you would agree.

**Mr. MacRury:** With respect, that is where you deal with overlap. I will try to make my point with an example. Say you were charged with break and enter and possession of stolen goods, you would only be convicted of the break and enter and not the possession of the stolen goods. They are not exactly the same elements, but that is generally what would happen in our world. Therefore, I would have to respectfully disagree with your assertion.

**Senator Baker:** Let me ask you about your objection to proposed section 368.2. It says: “No public officer. . . is guilty of an offence under any of sections 366 to 368.1. . . .” Section 368.1 is the proposed section. Is there any reason why in our legislation we use “public officer” as defined under subsection 25.1(1) because subsection 25.1(1) is a section that defines people who not only enforce the law but people who administer the law. You would have a public officer as defined as a peace officer, and a peace officer is defined under section 2 — if my recollection of the Criminal Code is correct — as being a mayor, a reeve, a member of the Armed Forces, and so on. Should the government have been more definitive here and said “police officer” instead or have you ever thought about that?

**Mr. MacRury:** As you are aware, the CBA strongly recommends that the exemption be removed from the bill.

**Senator Baker:** Totally removed?

**Mr. MacRury:** Totally. This legislation can go forward without that. In terms of why that is in there, in terms of the wording, obviously section 25 has some procedural safeguards. If you are adding another exemption, I guess the drafters of this probably wanted to ensure those procedural safeguards were in place.

There is a procedure for reporting provisions that you have to comply with, so obviously that procedure would have to be in place, whatever exemptions there are in the law.

I guess the CBA’s view is strong on this that there should not be any exemption for this offence. The exemption under 25.1 is sufficient.

**The Chair:** We are on the second round.

**Senator Bryden:** Mr. Spratt, because we cannot rewind the tape, would you say again why you said the criminal law is the last option that we should be dealing with? You said further that other methods can be used, such as regulation. A portion of your

**Le sénateur Baker :** L’arrêt *Kienapple* n’a pour effet de réduire le nombre des accusations que si celles-ci concernent des infractions ayant des éléments constitutifs identiques. Il y a des éléments distincts dans chacune des infractions dont nous parlons, ce qui m’amènerait à conclure qu’après l’adoption du projet de loi, un seul « délit » pourrait donner lieu à la perpétration de plusieurs infractions? Je ne sais pas si vous seriez d’accord avec moi sur ce point.

**M. MacRury :** Je dirais, si vous le permettez, que c’est là qu’intervient la notion de chevauchement. Je vais essayer d’utiliser un exemple pour illustrer mon argument. Disons que vous êtes inculpé d’introduction par effraction et de possession de biens volés, vous serez uniquement déclaré coupable d’introduction par effraction et pas de possession de « biens volés ». Les éléments ne sont pas tout à fait identiques, mais c’est ce qui se passe en général dans la réalité. C’est la raison pour laquelle je dois dire que je ne souscris pas à votre argument.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi de vous poser une question au sujet de votre objection à l’article 368.2. Cette disposition énonce : « Le fonctionnaire public [...] ne peut être reconnu coupable d’une infraction prévue à l’un des articles 366 à 368.1 [...] » L’article 368.1 est l’article proposé. Pour quelle raison notre projet de loi utilise-t-il la notion de « fonctionnaire public » tel que défini au paragraphe 25.1(1) parce que cette disposition, le paragraphe 25.1(1), contient une définition qui englobe non seulement les personnes qui appliquent la loi, mais aussi celles qui l’administrent. Un fonctionnaire public est défini comme étant un agent de la paix et un agent de la paix est défini à l’article 2 — si mon souvenir du Code criminel est exact — comme étant un maire, un préfet, un membre des forces armées, et la liste continue. Le gouvernement ne devrait-il pas être plus précis ici et parler de « policier » ou avez-vous jamais réfléchi à cet aspect?

**M. MacRury :** Comme vous le savez, l’ABC recommande fortement de supprimer cette exception du projet de loi.

**Le sénateur Baker :** Supprimer totalement?

**M. MacRury :** Totalement. Ce projet de loi peut être adopté sans cette exception. Quant à savoir pourquoi cette formulation se trouve ici, il est évident que l’article 25 contient certaines garanties procédurales. Lorsqu’ils ont décidé d’ajouter une autre exception, les rédacteurs du projet de loi ont probablement voulu introduire ces garanties procédurales.

Il y a des dispositions qui prévoient la présentation de rapports qu’il faut respecter, de sorte qu’évidemment cette procédure devait être conservée, quelles que soient les exceptions que contienne la loi.

Je dirais que l’ABC est convaincue qu’il ne devrait y avoir aucune exception pour cette infraction. L’exemption prévue à l’article 25.1 suffit.

**La présidente :** Nous passons au deuxième tour.

**Le sénateur Bryden :** Monsieur Spratt, nous ne pouvons pas revenir en arrière, mais pourriez-vous nous redire pourquoi vous avez affirmé que le droit pénal est la dernière solution que nous devrions envisager? Vous avez également déclaré que l’on pouvait

presentation gave me the impression that we are perhaps using the criminal law to the point that we may be misusing it, in that the first thing we do is jump and create a new crime. Am I misreading you?

**Mr. Spratt:** No. My interpretation of the purpose of Bill S-4 is to criminalize some of the preparatory stages of identity theft and related misconduct. I would like to take credit for saying that the criminal law should be used as a last resort, but the Law Reform Commission beat me to that in 1976. I say that, and the Law Reform Commission said that as well, due to the cost of prosecuting criminal offenses, the stigmatization that results upon a successful conviction and the potential penalties that can result in deprivation of liberty and the like. It is for those reasons that criminal law is thought to be the measure of last resort.

You are right when you remember me saying there could be other ways. I would submit that one of those other ways could be through regulations, which can be prosecuted much more aggressively. There are strict liability offenses and absolute liability offenses where the presumptions can be much more adverse to an accused person, and the constitutional safeguards are not as elevated. Regulations would allow for a vigorous prosecution of this type of conduct. Then, of course, there is prevention, which I believe has a great role to play.

**Senator Bryden:** Thank you. That is the context I was thinking of. Earlier, we heard other witnesses, and a discussion occurred about the maximum penalty under this bill, which is five years. When asked, the person who was giving the evidence, who I think was from the Department of Justice, indicated that the penalties were low because in many instances the Crown will proceed by summary conviction. The new penalties that are included in here are at the very lowest end of what would constitute a reason to arrest and charge a person.

You can understand why I say that. Look at identity theft and the identity fraud and what constitutes it. When you look at the definition in proposed section 402.1, it says:

of a type that is commonly used alone or in combination with other information to identify or purport to identify an individual, including a fingerprint, voice print, retina image, iris image, DNA profile, name, address, date of birth, written signature, electronic signature, digital signature, user name, credit card number, debit card number, financial institution account number, passport number, social insurance number, health insurance number, driver's licence number or password.

avoir recours à d'autres méthodes, notamment à la réglementation. J'ai eu l'impression, en écoutant certaines parties de votre exposé, que nous utilisons peut-être si souvent le droit pénal que nous en faisons un mauvais usage, dans la mesure où la première chose que nous faisons est de créer une nouvelle infraction. Vous ai-je mal compris?

**M. Spratt :** Non. Le projet de loi S-4 a, d'après moi, pour objectif de criminaliser certaines étapes préparatoires du vol d'identité et des inconduites connexes. J'aimerais que l'on m'attribue l'affirmation selon laquelle le droit pénal ne devrait être utilisé qu'en dernier recours, mais la Commission de réforme du droit l'a dit bien avant moi en 1976. J'affirme cela, tout comme l'a fait la Commission de réforme du droit, à cause du coût qu'entraînent les poursuites pénales, de la stigmatisation qui résulte d'une condamnation et du fait que les peines peuvent être privatives de liberté et des choses de ce genre. C'est pour ces raisons que l'on dit que le droit pénal devrait être considéré comme une mesure de dernier recours.

Vous avez raison de vous souvenir que j'ai parlé de l'existence d'autres façons de faire. J'estime qu'une de ces autres façons de faire pourrait être l'adoption d'un règlement, qu'il est possible d'appliquer beaucoup plus vigoureusement. Il y a des infractions de responsabilité stricte et de responsabilité absolue qui peuvent prévoir des présomptions beaucoup plus difficiles à réfuter pour l'accusé et pour lesquelles les garanties constitutionnelles ne sont pas aussi strictes. Un règlement permettrait de poursuivre agressivement ce genre de comportement. Il y a aussi bien sûr la prévention, qui devrait, d'après moi, jouer un grand rôle.

**Le sénateur Bryden :** Merci. C'est à ce genre de chose que je pensais. Plus tôt, nous avons entendu d'autres témoins et nous avons abordé la question de la peine maximale prévue par ce projet de loi, qui est cinq ans d'emprisonnement. Lorsqu'elle a été interrogée à ce sujet, la personne qui témoignait, qui représentait, je crois, le ministère de la Justice, a déclaré que ces peines étaient légères parce que bien souvent la Couronne procède par voie de déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Les nouvelles peines qui figurent dans ce projet de loi se situent parmi les peines les moins sévères qui justifient quand même l'arrestation d'une personne et le dépôt d'accusations contre elle.

Vous comprenez pourquoi je dis ceci. Prenez le vol d'identité, la fraude à l'identité et leurs éléments constitutifs. La définition de l'article 402.1 énonce :

d'un type qui est ordinairement utilisé, seul ou avec d'autres renseignements, pour identifier ou pour viser à identifier une personne physique, notamment empreinte digitale ou vocale, image de la rétine ou de l'iris, profil de l'ADN, nom, adresse, date de naissance, signature manuscrite, électronique ou numérique, code d'utilisateur, numéro de cartes de crédit ou de débit, numéro de compte d'une institution financière, numéro de passeport, numéro d'assurance sociale, d'assurance maladie ou de permis de conduire ou mot de passe.



Anyone who takes a person's social insurance number without good reason has committed an offence here, and it was explained that that is that is why we do not have big penalties in relation to this.

Is this not the type of thing that would be better regulated or better dealt with in our society the way you indicated a few minutes ago; that is, by regulation. You can actually do it by attempting to prevent these types of crime as against waiting until it happens and then charging with a criminal offence.

**Mr. Spratt:** I am in agreement with that position, especially since there is such a broad definition, as you pointed out, of personal identification information, and also reflecting on some of the submissions that my friends have made. Consider a young person using someone else's ID to gain entrance to a bar or impersonating someone for what could be described as a socially good purpose, tracking down a deadbeat spouse who has not come through on spousal support. One can think of a number of minor infractions that may not warrant the stigmatization that this broad sweeping legislation may impart upon a conviction.

**Senator Bryden:** The concern I have had for a number of years, not only under this regime but under earlier ones, is that of going to the criminalization of an activity as a first thing instead of as a last resort — after you have tried something and nothing else works. In recent years, and certainly with the government that we have now, the immediate reaction is to change the Criminal Code. They have a reputation that they are tough on crime. You cannot be tough on crime unless you have a lot of crimes to be tough on. It is of concern, because some of the criminalized activity is very marginal, and yet it carries, in some instances, mandatory sentences.

I want to mention something else, and then I would like to hear your comment. I have a problem with proposed sections 402.2 (1) and 402.2 (2). I find that in both of those paragraphs, in either one alone but particularly if you read both of them together, the criminalization is loosey goosy. My friend to my right said you start with someone who commits an offence who knowingly obtains or possesses another person's identity information. So far, that is my mother and my mother's information. I knowingly obtained it. I knowingly possess it. To this stage, I have not committed any crime. Then it says, in circumstances giving rise to a reasonable inference that I was going to commit something. What gives you the inference? I am wearing a mask. The fact is that it is Halloween. This gets to be pretty ridiculous.

The next one says "in possession for any of those purposes knowing that or being reckless as to whether the information will be used to commit. . . ." We have "reasonable inference," which

Quiconque se procure un numéro d'assurance sociale d'une autre personne sans motif valable a commis une infraction d'après cette définition et il nous a été expliqué que c'était la raison pour laquelle ces infractions n'étaient pas assorties de peines sévères.

N'est-ce pas le genre de chose qu'il serait préférable de réglementer ou de traiter plus efficacement dans notre société, comme vous l'avez mentionné il y a quelques minutes, c'est-à-dire par règlement. Il est tout à fait possible d'essayer de prévenir ce genre de crime au lieu d'attendre qu'il soit commis et d'en inculper ensuite l'auteur parce qu'il a commis une infraction pénale.

**M. Spratt :** Je souscris tout à fait à cet argument, en particulier à cause, comme vous l'avez fait remarquer, de la très grande portée de la définition de renseignements identificateurs et aussi en me fondant sur les observations qu'ont formulées mes amis. Prenez le cas d'un adolescent qui utilise la carte d'identité de quelqu'un d'autre pour entrer dans un bar ou d'une personne qui se fait passer pour quelqu'un d'autre dans ce que l'on pourrait qualifier de but social acceptable, par exemple, pour retracer un conjoint délinquant qui ne paie pas sa pension alimentaire. On pourrait penser à un certain nombre d'infractions mineures qui ne justifieraient peut-être pas la stigmatisation que risque d'entraîner une condamnation aux termes d'un projet de loi d'une aussi grande portée.

**Le sénateur Bryden :** Ce que je trouve inquiétant depuis quelques années, et cela ne concerne pas seulement ce projet de loi mais d'autres aussi, est que nous cherchons dès le départ à criminaliser une activité au lieu de le faire en dernier recours, après avoir essayé en vain quelque chose d'autre. Ces dernières années, et bien sûr avec le gouvernement qui est au pouvoir à l'heure actuelle, la première réaction est de modifier le Code criminel. Le gouvernement a la réputation de vouloir réprimer durement la criminalité. Il est impossible de réprimer la criminalité s'il n'y a pas beaucoup de crimes à réprimer. C'est inquiétant parce que certaines activités qui ont été criminalisées sont tout à fait marginales et elles sont pourtant associées, dans certains cas, à des peines minimales.

J'aimerais mentionner autre chose et entendre ensuite votre réaction. Les paragraphes 402.2(1) et 402.2(2) font, d'après moi, problème. Je pense que dans ces deux paragraphes, et même dans chacun d'eux mais en particulier si on les lit ensemble, la criminalisation est plutôt vague. L'ami qui est assis à ma droite a dit que la première étape est celle où une personne commet une infraction parce qu'elle a sciemment obtenu ou a en sa possession des renseignements identificateurs sur une autre personne. Jusqu'ici, cela pourrait être ma mère et les renseignements la concernant. Je les ai obtenus sciemment. Je les ai en possession sciemment. Pour le moment, je n'ai pas encore commis d'infraction. La disposition continue en ajoutant : dans des circonstances qui permettent de conclure raisonnablement que je vais commettre quelque chose. Qu'est-ce qui vous permet de tirer cette conclusion? Je porte un masque. En fait, c'est Halloween. Cela me paraît tout à fait ridicule.

La disposition suivante énonce : « en sa possession à une telle fin des renseignements identificateurs sur une autre personne sachant qu'ils seront utilisés pour commettre [...] ou ne se souciant

is not precise, in my view. The next set of problems is “knowing that or being reckless as to whether the information will be used to commit an indictable offence that includes fraud, deceit. . . .” There are so many other possibilities that come out of either of those two paragraphs that neither one of them should be in a Criminal Code, in my opinion.

**The Chair:** Was that a question?

**Senator Bryden:** Yes. I asked him to comment when I finished.

**Mr. Spratt:** Specificity and certainty are to be strived for in the Criminal Code. I am of the opinion that marginal activities that can be dealt with otherwise, should be dealt with thus. That is particularly apt in these times of increasing workloads in our courts and concerns about access to justice and the amount of time that the court process takes. In Ontario at this time, from the criminal lawyer’s perspective, there is much concern over access to justice and appropriate funding. We should strive to achieve specificity, certainty and tight, narrow legislation that is not overbroad, which can be unconstitutional at times. In response to your question, senator, that is my answer.

**The Chair:** Ms. Schellenberg or Mr. MacRury, do either of you want to comment on that?

**Mr. MacRury:** We support the bill and do not believe it is overbroad. We have commented in relation to our concern with “reckless” but we believe that can be cured with more sufficient language. The CBA is on record as saying that this is a serious problem and this is an important bill.

To answer your question in terms of whether it is necessary, I refer senators back to the decision in *Hamilton*. In the United States, they accuse courts of being legislators but our courts have made it clear that they cannot expand the law unless Parliament does so. In other words, in terms of counselling provisions in that case, three counts did not go ahead despite facts that are disturbing. They were not the examples that you gave. I respectfully suggest that in the circumstances after the Supreme Court decision in *Hamilton*, this bill addresses important issues and deserves due consideration.

**Senator Bryden:** If that is the case, why did you have to say that the CBA recommends that Bill S-4 be amended to expressly exclude general provisions of attempt and counselling and certain types of *de minimis* behaviour. It is not perfect there. It seems that the CBA section recommends that the relationship between new offenses proposed in Bill S-4 and the existing general provision be clarified. A third of your recommendations is that we remove the exemption of police and other officials. Three of your recommendations go right to the heart of the justice system as

pas de savoir si tel sera le cas [...] » Il y a l’expression « conclure raisonnablement » qui n’est pas très précise à mon avis. La nouvelle série de problèmes découle du passage qui énonce « sachant qu’ils seront utilisés pour commettre un acte criminel dont l’un des éléments constitutifs est la fraude, la supercherie ou le mensonge ou ne se souciant pas de savoir si tel sera le cas ». Ces deux paragraphes peuvent s’appliquer à tellement de situations qu’à mon avis ni l’un ni l’autre ne devraient figurer dans le Code criminel.

**La présidente :** Était-ce une question?

**Le sénateur Bryden :** Oui. J’ai demandé au témoin de commenter ce que j’avais dit lorsque j’aurais terminé.

**M. Spratt :** La précision et la certitude sont des valeurs à privilégier dans le Code criminel. J’estime que les activités marginales peuvent être contrôlées autrement, et devraient l’être autrement. Cela est particulièrement vrai en ce moment, avec des tribunaux surchargés, des problèmes d’accès à la justice, et avec la lenteur du processus judiciaire. En Ontario à l’heure actuelle, du point de vue des avocats de la défense, on se pose beaucoup de questions au sujet de l’accès à la justice et du financement du système judiciaire. Nous devrions nous efforcer d’adopter des mesures législatives précises, dont le sens est clair et peu sujet à contestation, ayant une portée limitée, car, dans le cas contraire, cela peut friser l’inconstitutionnalité. Voilà la réponse que je donnerai à votre question, sénateur.

**La présidente :** Madame Schellenberg ou monsieur MacRury, est-ce que l’un d’entre vous souhaite faire un commentaire?

**M. MacRury :** Nous sommes en faveur du projet de loi et ne pensons pas qu’il ait une portée trop large. Nous avons fait des commentaires au sujet de la notion d’« insouciance » et nous pensons qu’il est possible d’y remédier en utilisant des termes précis. L’ABC a officiellement déclaré que c’était là un problème grave et que ce projet de loi était important.

Pour répondre à votre question qui portait sur la nécessité d’adopter un tel projet de loi, je citerai aux sénateurs l’arrêt *Hamilton*. Aux États-Unis, on accuse les tribunaux de légiférer, mais nos tribunaux ont clairement déclaré qu’ils ne pouvaient étendre eux-mêmes la portée des lois et que c’était au Parlement de le faire. Autrement dit, pour ce qui est des dispositions relatives au fait de conseiller certaines choses, il y a trois chefs d’accusation qui n’ont pas été examinés malgré la présence de faits troublants. Ce ne sont pas les exemples que vous avez fournis. J’estime que, dans les circonstances, après la décision de la Cour suprême dans l’affaire *Hamilton*, ce projet de loi aborde des questions importantes et mérite d’être examiné de façon approfondie.

**Le sénateur Bryden :** Si c’est bien le cas, pourquoi avez-vous déclaré que l’ABC recommandait que le projet de loi S-4 soit modifié pour expressément exclure certaines dispositions relatives à la tentative, au fait de conseiller et à certains types de comportements mineurs. Le projet de loi n’est donc pas parfait. Il me semble que la section de l’ABC recommande que soit précisé le rapport entre les nouvelles infractions proposées par le projet de loi S-4 et les dispositions générales existantes. Votre troisième recommandation consiste à supprimer l’exception accordée à la



ordinary people have to live with it.

**Mr. MacRury:** Senator, it is clear from our presentation that we certainly did not say that it was perfect. However, we thought it was a necessary bill, and we are here to offer suggestions on how to improve it with the amendments that we proposed.

**Senator Bryden:** Are you a prosecutor?

**Mr. MacRury:** Yes, and a former defence counsel. I went to UNB.

**Senator Bryden:** Why did you not say so at the beginning?

**Senator Banks:** This might be the shortest question on the record, but I guess you would have obviated many questions, Mr. MacRury, if you had said that up front.

Did you say in your opening remarks that you found strict liability content in this legislation?

**Mr. MacRury:** No, I did not say that.

**Senator Banks:** Did you say specific liability?

**Mr. MacRury:** No, I do not believe I said that. It certainly was not my intent.

**Senator Banks:** Thank you.

**Senator Nolin:** Mr. Spratt, I will go back to section 402.2(1). You have heard the reference in the Supreme Court decision that it is perfectly constitutional to have a reasonable inference of circumstances. Do you maintain your concerns?

**Mr. Spratt:** I maintain my concerns. This is a broader piece of proposed legislation with broader sections that capture a different set of offenses. I maintain that it is problematic, that it will attract constitutional litigation and that perhaps tighter language could be used.

**Senator Nolin:** You heard Senator Baker lining up facts that were quite normal — a car, a screwdriver and the person was found guilty. I am sure they use *Holmes* as an argument.

**Mr. Spratt:** Yes.

**Senator Nolin:** The intent of Parliament is to create that infraction, and now we have to make it viable.

**Mr. Spratt:** My concerns would be eliminated if the phrase “inference” were removed and “fraudulent purpose” were added. It would be very clear. It would pass any level of constitutional muster, and it would not obviate the need, given the breadth of the specific proof that is required.

police et aux autres fonctionnaires publics. Trois de vos recommandations touchent le cœur même du système judiciaire, tel que le connaissent les citoyens ordinaires.

**M. MacRury :** Sénateur, nous avons clairement dit dans notre exposé que nous ne pensions pas que le projet de loi était parfait. Nous avons toutefois affirmé que c'était un projet de loi nécessaire et nous sommes venus offrir des suggestions sur la façon de l'améliorer en proposant certains amendements.

**Le sénateur Bryden :** Êtes-vous un poursuivant?

**M. MacRury :** Oui, et un ancien avocat de la défense. J'ai été à l'UNB.

**Le sénateur Bryden :** Pourquoi ne pas l'avoir dit au début?

**Le sénateur Banks :** C'est peut-être la question la plus brève qui ait jamais été posée, mais je crois que plusieurs questions n'auraient pas été posées, monsieur MacRury, si vous l'aviez dit dès le début.

Avez-vous dit dans vos remarques d'ouverture que le projet de loi parlait de responsabilité stricte?

**M. MacRury :** Non, je n'ai pas dit cela.

**Le sénateur Banks :** Avez-vous parlé de responsabilité précise?

**M. MacRury :** Non, je ne pense pas avoir dit cela. Ce n'était certainement pas mon intention.

**Le sénateur Banks :** Merci.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Spratt, je vais revenir au paragraphe 402.2(1). Vous avez entendu qu'il a été fait référence à la décision de la Cour suprême dans laquelle celle-ci a déclaré qu'il était tout à fait constitutionnel de tirer une conclusion raisonnable de certaines circonstances. Êtes-vous toujours préoccupé par cette disposition?

**M. Spratt :** Oui. C'est un projet de loi dont la portée est très large, qui contient des articles dont la portée est également très large et qui s'appliquent à toute une série d'infractions. Je maintiens que cela fait problème, que cela va susciter des contestations constitutionnelles et que l'on pourrait peut-être utiliser une formulation plus précise.

**Le sénateur Nolin :** Vous avez entendu le sénateur Baker mentionner des faits qui étaient tout à fait normaux — un véhicule, un tournevis et la personne a été déclarée coupable. Je suis sûr que l'arrêt *Holmes* a été utilisé comme argument.

**M. Spratt :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** L'intention du Parlement est de créer cette infraction et c'est maintenant à nous de veiller à ce qu'elle soit applicable.

**M. Spratt :** Mes préoccupations disparaîtraient si l'on supprimait le mot « conclusion » et ajoutait les mots « but frauduleux ». Ce serait très clair. Cette disposition résisterait à toute contestation constitutionnelle et répondrait quand même aux besoins perçus, compte tenu de la portée de la preuve précise qui est exigée.

**Senator Nolin:** I will argue with you a little. If that were the case, likely I would work to accuse that person of fraud and forget about possession.

**Mr. Spratt:** Yes.

**Senator Nolin:** The infraction we want to create is the first step leading to fraud. We already have fraud. The intent in this bill is to create new infractions that will lead to the major infraction of fraud. The infraction takes years to process or to obtain. That is the infraction with intention.

**Mr. Spratt:** I understand that that is the intention of Bill S-4. In my experience, it would be a novel piece of legislation to criminalize mere preparation, which typically has not been criminalized or viewed as criminal, and it would attract constitutional scrutiny.

**Senator Nolin:** Of course.

**The Chair:** This is absolutely fascinating. We could keep all of you here for another four hours, but you will be delighted to know that we cannot because we have other witnesses. You have given us a great deal to think about and we are grateful to you for appearing.

We are now fortunate to have with us witnesses from the Canadian Bankers Association, Mr. William P. Randle, Assistant General Counsel and Foreign Bank Secretary, and Mr. William Crate, Director of Security.

**William P. Randle, Assistant General Counsel and Foreign Bank Secretary, Canadian Bankers Association:** Madam Chair and members of the committee, thank you for inviting us to be here today with to contribute to your study of Bill S-4, An Act to amend the Criminal Code (identity theft and related misconduct). My name is Bill Randle, and I am the Assistant General Counsel and Foreign Bank Secretary of the Canadian Bankers Association. I will try to say "Canadian Bankers Association" so we do not get confused with the previous CBA. With me today is Bill Crate, our Director of Security. He was a Detective Superintendent with the Ontario Provincial Police and was Director of their Anti-Rackets Branch.

The Canadian Bankers Association welcomes the decision by the government to address the problem of identity theft and the criminal activities associated with it through amendments to the Criminal Code. The Canadian Bankers Association has long advocated for the need to protect Canadians, and we are pleased to express our strong support for Bill S-4 and hope that it will be enacted as soon as possible. We commend the government for moving forward and taking the action that is needed to combat the problem of identity theft.

Over the last few years, identity theft has become a substantial and growing problem. As businesses that handle personal information and the financial accounts of millions of Canadians, the banks take the role they play in protecting the

**Le sénateur Nolin :** Je vais entamer une petite discussion avec vous. Dans un tel cas, j'essaierais probablement d'accuser cette personne de fraude et je laisserais tomber la possession.

**M. Spratt :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** L'infraction que nous voulons créer constitue la première étape vers la fraude. La fraude existe déjà. L'intention du projet de loi est de créer de nouvelles infractions qui vont déboucher sur l'infraction principale qui est la fraude. Il faut des années pour poursuivre cette infraction parce que c'est une infraction qui exige une intention.

**M. Spratt :** Je comprends que c'est bien là le but du projet de loi S-4. D'après moi, il serait nouveau qu'une mesure législative criminalise la simple préparation, qui habituellement n'est pas réprimée, ni considérée comme étant criminelle et cela donnerait lieu à des contestations constitutionnelles.

**Le sénateur Nolin :** Bien sûr.

**La présidente :** Voilà qui est absolument fascinant. Nous pourrions vous garder tous ici pendant encore quatre heures, mais vous serez ravi d'apprendre que cela n'est pas possible parce que nous devons entendre d'autres témoins. Vous nous avez donné matière à réflexion et nous sommes heureux que vous ayez pu comparaître aujourd'hui.

Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir les témoins de l'Association des banquiers canadiens, M. William P. Randle, chef adjoint du contentieux et secrétaire Banques étrangères et M. William Crate, directeur de la sécurité.

**William P. Randle, chef adjoint du contentieux et secrétaire Banques étrangères, Association des banquiers canadiens :** Madame la présidente, mesdames et messieurs les membres du comité, nous vous remercions de nous avoir invités ici aujourd'hui pour participer à votre étude du projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et conduites connexes). Je m'appelle Bill Randle et je suis le chef adjoint du contentieux et secrétaire Banques étrangères de l'Association des banquiers canadiens. Je vais essayer de dire « Association des banquiers canadiens » pour ne pas créer de confusion avec l'ABC précédent. Je suis accompagné aujourd'hui par Bill Crate, notre directeur de la sécurité. Il était détective surintendant de la Police provinciale de l'Ontario et directeur de leur escouade des crimes économiques.

L'Association des banquiers canadiens est très satisfaite que le gouvernement ait décidé de s'attaquer au problème du vol d'identité et aux activités criminelles qui lui sont associées, en modifiant le Code criminel. L'Association des banquiers canadiens soutient depuis longtemps qu'il faut assurer la protection des Canadiens dans ce domaine et nous sommes heureux d'exprimer notre solide soutien au projet de loi S-4; nous espérons qu'il sera adopté au plus tôt. Nous félicitons le gouvernement d'aller de l'avant et de prendre des mesures pour lutter contre le problème du vol d'identité.

Depuis quelques années, le vol d'identité est devenu un problème grave et un phénomène qui se répand. En tant qu'entreprises traitant les renseignements personnels et les comptes financiers de millions de Canadiens, les banques



personal information of their clients extremely seriously. They work continuously to strengthen their extensive security systems and preventive measures. We recognize the emotional toll sustained by individuals whose privacy has been invaded and the considerable effort that is required by them to restore their reputations and their credit ratings.

Existing provisions in the Criminal Code and in other statutes have been used against identity theft activities or, more accurately, the fraud that arises from identity theft. For the most part, however, these provisions preceded the emergence of 21st century technologies. For example, section 371 of the Criminal Code states that individuals are guilty of an indictable offence if they fraudulently send “a telegram, cablegram or radio message” with the intent to defraud. The last telegram in Canada was sent in 2006, and even then it was considered something of a relic.

More broadly, there is currently no comprehensive set of modern and forward-looking legislative provisions that provide adequate tools to address the specific problem of identity deception and related offences which lie at the heart of identity theft. There are a number of factors behind the increase of identity theft, including the development of skimming technologies and criminal involvement in computer hacking. A key reason is the limited scope and effectiveness of the current laws aimed at deterring and punishing the kinds of criminal activity connected to identity theft.

Even where the Crown tries to use existing Criminal Code provisions against these activities, it invariably means that an attempt is being made to force the proverbial square peg into a round hole. These serious gaps in the law are a consumer protection matter that require attention. In particular, we note that none of the existing statutory provisions effectively deal with: the possession by one person of identification documents of another individual, the possession of personal information of another person, or the manufacturing or possession of novelty identification. Therefore, we believe that the Criminal Code must be modernized, kept current and evergreen to address these gaps and also reflect the society in which we live, especially the impact of the rapid change of technology.

In our view, the new measures proposed in Bill S-4 will fill many of these gaps and will provide significant and vital tools against identity theft and the problems it creates. As a result, we endorse the approach proposed in the bill, in other words, measures directed to those offences in which identifying information is intended to be used to pretend to be another person or to pretend to have certain attributes of that person. At the same time, in our submission to the committee, we have noted a small number of technical amendments that we believe will clarify the bill and further improve its effectiveness. We trust the committee will consider accepting our recommendations for minor changes to the bill that will deal with these issues.

prennent extrêmement au sérieux leur rôle dans la lutte contre le vol d'identité. Le secteur bancaire travaille constamment pour renforcer des systèmes de sécurité complexes et les mesures préventives. Nous savons que les personnes dont la vie privée a été envahie subissent un traumatisme émotif grave et qu'elles doivent déployer des efforts considérables pour rétablir leur réputation et leur cote de crédit.

Les dispositions actuelles du Code criminel et d'autres lois ont été utilisées contre les vols d'identité ou plus précisément contre la fraude qui découle du vol d'identité. Dans l'ensemble cependant, ces dispositions sont antérieures aux technologies apparues au XXI<sup>e</sup> siècle. Par exemple, l'article 371 du Code criminel prévoit qu'est coupable d'un acte criminel quiconque envoie avec l'intention de frauder « un télégramme, un câblogramme ou un message radiophonique ». Le dernier télégramme envoyé au Canada remonte à 2006 et même à ce moment-là, ce moyen de communication était considéré comme une relique du passé.

De façon plus générale, il n'existe à l'heure actuelle aucune série complète de dispositions législatives modernes fournissant des outils adéquats pour enrayer le problème spécifique que pose la tromperie à l'identité et les infractions connexes qui sont au cœur du vol d'identité. La croissance du vol d'identité tient à un certain nombre de facteurs, notamment le développement des technologies des crémagas et l'implication criminelle dans le piratage informatique. Une des raisons essentielles est la portée et l'efficacité limitées des lois actuelles visant à contrer et à punir les types d'activités criminelles liées au vol d'identité.

Même lorsque la Couronne essaie d'utiliser les dispositions existantes du Code criminel contre ces activités, cela signifie invariablement que cette tentative sera ardue. Ces graves lacunes législatives affaiblissent la protection dont devraient bénéficier les consommateurs et appellent des mesures. Soulignons plus particulièrement qu'aucune de ces dispositions législatives ne permet de contrer efficacement les actions suivantes : la possession de pièces d'identité appartenant à une autre personne, la possession de renseignements personnels d'une autre personne et la fabrication ou la possession de pièces d'identité nouvelles. C'est pourquoi nous croyons que le Code criminel doit être modernisé et maintenu à jour afin de combler ces lacunes et de refléter la société dans laquelle nous vivons, surtout l'impact qu'a sur elle l'évolution rapide de la technologie.

À notre avis, les nouvelles mesures proposées dans le projet de loi S-4 combleront bon nombre de ces lacunes et fourniront des outils importants et essentiels pour contrer le vol d'identité et les problèmes qu'il crée. Nous endossons donc l'approche proposée dans le projet de loi, à savoir que la portée de nouvelles mesures sera axée sur les infractions où une personne a l'intention d'utiliser des renseignements identificateurs pour prétendre être la personne que ces renseignements identifient ou avoir certains attributs de celle-ci. Par ailleurs, dans notre mémoire à l'intention du comité, nous soulignons quelques modifications de nature technique qui, croyons-nous, permettront de clarifier le projet de loi et d'accroître son efficacité. Nous sommes convaincus que le comité acceptera d'examiner, et adoptera peut-être, nos recommandations qui proposent d'apporter des changements mineurs au projet de loi pour tenir compte de ces problèmes.

In closing, we again wish to stress our strong support for Bill S-4. Enactment of this bill, in our view, will be beneficial for consumers and business and will greatly improve the tools available to law enforcement to combat identity theft. Thank you for providing the opportunity to offer our views. We would be pleased to answer any questions you might have.

**The Chair:** Mr. Crate, did you want to add anything?

**William Crate, Director, Security, Canadian Bankers Association:** I will be here to respond to any questions.

**The Chair:** We will begin with Senator Nolin.

**Senator Nolin:** I will give my time to Senator Wallace.

**Senator Wallace:** With the rapid change in technologies, it seems with each day criminals seem to have other means at their disposal to commit fraud and wreak havoc on our society. As you look at Bill S-4, are you satisfied that it does satisfactorily address new technologies as they evolve and, in particular, how they might relate to this issue of identify theft?

**Mr. Randle:** At the moment, we have nothing, so anything is better than nothing, and that is why we support the bill. We have an absence of anything to deal with this matter. It is an increasing problem because of technology, and therefore we are strongly endorsing the bill. You are right in that you always have a concern that you will be losing track as others move on, which is one of the reasons we suggested looking at the definition of "credit card." We discussed that concern with the Department of Justice, and in our view it is more important that the bill be passed and passed quickly so that we can deal with the issue of identity theft than that it be delayed by any matters such as that. We would, however, believe it is of strong importance that it be monitored as it goes on and Department of Justice quickly make any changes along the lines we and others suggested to deal with what might be technological movements going ahead.

**Senator Wallace:** Have you found increasingly over time that bank customers are more concerned about identity theft and that there have been serious repercussions because it has gone on unpunished and unchecked?

**Mr. Randle:** Customers have reacted with increasing concern in the last few years as they became aware of an issue of identity theft, when they or people they knew became subject to it.

I do not think many of them realized that there was no way of dealing with the identity theft itself. Not surprisingly, their concern was that fraud was committed, not the identity theft that

En conclusion, nous souhaitons souligner de nouveau notre solide appui au projet de loi S-4. L'adoption de ce dernier sera profitable pour les consommateurs et les entreprises et améliorera grandement les outils à la disposition des forces de l'ordre pour combattre le vol d'identité. Nous vous remercions de nous avoir fourni l'occasion de présenter notre point de vue. Nous répondrons volontiers à vos questions.

**La présidente :** Monsieur Crate, voulez-vous ajouter quelque chose?

**William Crate, directeur, Sécurité, Association des banquiers canadiens :** Je vais répondre aux questions.

**La présidente :** Nous allons commencer par le sénateur Nolin.

**Le sénateur Nolin :** Je vais donner mon temps de parole au sénateur Wallace.

**Le sénateur Wallace :** Avec les changements rapides que connaissent les technologies, il semble que tous les jours les criminels disposent de nouveaux moyens de commettre des fraudes et de désorganiser complètement notre société. Lorsque vous examinez le projet de loi S-4, êtes-vous convaincus qu'il tient suffisamment compte de l'évolution des nouvelles technologies et en particulier, de leurs répercussions sur la question du vol d'identité?

**M. Randle :** Pour le moment, nous n'avons rien, donc quelque chose, c'est toujours mieux que rien; c'est pourquoi nous appuyons le projet de loi. Nous n'avons jusqu'ici absolument rien pour lutter contre ce problème. C'est un problème qui est très grave à cause de la technologie et c'est la raison pour laquelle nous appuyons vigoureusement le projet de loi. Vous avez raison dans le sens que l'on craint toujours de prendre du retard par rapport aux autres, ce qui est une des raisons pour lesquelles nous avons proposé de revoir la définition de « carte de crédit ». Nous avons parlé de cette question avec le ministère de la Justice et nous estimons qu'il est plus important que le projet de loi soit adopté, et adopté rapidement, de façon à pouvoir lutter contre le vol d'identité plutôt que d'en retarder l'adoption à cause de discussions de ce genre. Nous pensons toutefois qu'il est très important d'en suivre l'application et que le ministère de la Justice procède rapidement à des changements qui s'inspirent des suggestions que nous et d'autres avons faites pour tenir compte de l'évolution de la technologie.

**Le sénateur Wallace :** Avez-vous constaté que progressivement les clients des banques s'inquiètent de plus en plus des risques de vol d'identité et du fait que ces vols ont eu de graves répercussions parce qu'il était impossible de les sanctionner et d'en réduire le nombre?

**M. Randle :** Depuis quelques années, nos clients s'inquiètent de plus en plus de la situation parce qu'ils sont sensibilisés à la question du vol d'identité lorsque eux-mêmes ou des gens qu'ils connaissent en sont victimes.

Je ne pense pas qu'il y en ait eu beaucoup qui savaient qu'il n'existait aucun moyen de lutter contre le vol d'identité lui-même. Ils s'inquiétaient surtout de la fraude qui était commise et non pas



initially led to the fraud. We support this bill because it would allow law enforcement to legally take actions to try to stop the fraud occurring before it actually happens.

**Senator Joyal:** Mr. Randle, in the middle of page 5 of your brief, there is a paragraph with a title in bold letters, "Soliciting Personal Information for the Purpose of Committing Identity Fraud." You state that the bill does not appear to address the act of soliciting personal information for the purpose of committing identity fraud, for example, when individuals are approached by a fraudster asking them to obtain personal information and offering money for its sale. We have raised that concern around the table with previous witnesses. Is it an initiative, because the bill does not recognize that as a crime, that is very common in your activities?

**Mr. Randle:** Our concern is that it is occurring more frequently. There are several ways of doing it. To some extent, the proposed anti-spam bill before Parliament will address some of these issues because one of the ways of soliciting personal information is to use that type of technology.

In this case, we were raising the issue in this context without expecting that this bill would be the appropriate forum at this time to take the measures needed. It should be considered by the Department of Justice and the federal government going forward.

**Senator Joyal:** Your second point is about the complexity of defining the word "reckless." Your testimony this evening follows witnesses who, as you know, raised that issue. I believe that you were in the room when it was raised. You make the recommendation either to remove the concept of reckless behaviour as one of the measures of the commission of an offence under proposed section 402.2 or to restrict it to the action of individuals. You say: "If the concept of recklessness is to be included as a measure of the offence, the standard needs to be defined so organizations understand what precautions need to be taken to ensure that they meet the required standard."

Do you think there is a real risk that the bill, as written, could open doors to allegations of responsibility that are beyond what an individual should in fact incur in the way that the bill proposes to legislate?

**Mr. Randle:** I do not know if I would use the words "real risk." Our issue was that potentially a merchant could be subject to this when the clear intention of the legislation is not to do so. In that context, why have any possibility whatsoever? As you may know, some of our members have quite extensive security measures to protect their personal information. We thought, as other witnesses have said, that the term "reckless" is being used frequently in the Criminal Code. It has, therefore, been subject to definition and interpretation by courts in cases. However, there is no consistent position on the word "reckless," as far as I am

du vol d'identité à l'origine de celle-ci, ce qui n'est pas surprenant. Nous appuyons ce projet de loi parce qu'il autoriserait les services de police à prendre légalement des mesures pour essayer d'empêcher les criminels de commettre des fraudes.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Randle, au milieu de la page 5 de votre mémoire, il y a un paragraphe dont le titre en caractères gras se lit ainsi : « Sollicitation de renseignements personnels pour commettre un vol d'identité ». Vous déclarez que le projet de loi ne semble pas couvrir la sollicitation de renseignements personnels en vue de commettre un vol d'identité, par exemple, lorsque des fraudeurs demandent à des particuliers de leur procurer des renseignements personnels et offrent de les payer pour les obtenir. Les membres du comité ont déjà soulevé cet aspect avec des témoins précédents. Est-ce que ce genre de chose se produit couramment dans votre secteur, étant donné que le projet de loi ne criminalise pas cette sollicitation?

**M. Randle :** Notre inquiétude vient du fait que cela se produit de plus en plus fréquemment. Il existe plusieurs façons de le faire. Jusqu'à un certain point, le projet de loi anti-pourriels qui a été déposé au Parlement va régler un certain nombre de problèmes parce qu'une des façons de solliciter des renseignements personnels est d'avoir recours à ce genre de technologie.

Dans ce cas-ci, nous avons soulevé la question dans ce contexte en sachant que le projet de loi n'était pas le meilleur moyen d'introduire les mesures nécessaires sur ce point. C'est un aspect que le ministère de la Justice et le gouvernement fédéral devront examiner par la suite.

**Le sénateur Joyal :** Votre deuxième commentaire porte sur la difficulté de définir le mot « insouciance ». Votre témoignage fait suite à d'autres qui, comme vous le savez, ont soulevé cette question. Je pense que vous étiez dans la salle lorsque cela a été mentionné. Vous recommandez soit de supprimer la notion de comportement insouciant en tant qu'une des mesures de la perpétration d'une infraction visée à l'article 402.2 ou de la restreindre aux personnes physiques. Vous dites : « Si le concept d'insouciance devait être inclus comme mesure d'une infraction, la norme devrait être définie de sorte que les organisations comprennent quelles précautions elles devraient prendre pour s'assurer de respecter la norme requise ».

Pensez-vous que le projet de loi, tel que formulé, risque vraiment d'entraîner des allégations de responsabilité qui vont au-delà de ce qu'une personne physique devrait assumer, à cause de la façon dont le projet de loi s'attaque à cette question?

**M. Randle :** Je ne sais pas si l'on peut vraiment parler de « risque véritable ». Le problème que nous voulons signaler est qu'un commerçant pourrait être visé par le projet de loi alors que manifestement, celui-ci ne devrait pas le faire. Dans ce contexte, pourquoi ouvrir la porte à une telle possibilité? Comme vous le savez peut-être, certains de nos membres ont adopté des mesures de sécurité très complexes pour protéger leurs renseignements personnels. Nous pensons, tout comme d'autres témoins, que le mot « insouciance » est souvent utilisé dans le Code criminel. Il a donc été défini et interprété par les tribunaux dans la

aware. In that context, is it necessary to use that phrase in this bill? Would another be more suitable or could some clarification be made. We do not think it is needed in this context.

**Senator Nolin:** On that, what if the intent of Parliament were to do exactly what you are saying? When you look at the definition of that type of information, we do not want your members to be reckless in maintaining the data. Perhaps the intent of Parliament is to provoke you to prevent that? What is your answer to that?

**Mr. Randle:** With respect, senator, certainly our members and legitimate businesses who deal with this are not reckless as commonly defined. The concern is that because it is a term that is not clearly defined in the Criminal Code or in judicial interpretation, it is not clear what it truly means? While none of these businesses, including our members, would be reckless with the information, they might be subject to the idea that they were, so we are trying to avoid the ambiguity.

**Senator Nolin:** Of course, but the definitions that a court adopts, goes around the same thing. I am sure your members are not reckless. If they are afraid of being reckless, you had better teach them how to secure the data of other people so that they are not found reckless.

**Mr. Randle:** I am pleased, senator, to have the unambiguous endorsement of a senator of Canada that our member banks are not reckless. I appreciate it.

**The Chair:** The difficulty is that one does not write the Criminal Code for the good guys only.

**Mr. Randle:** That is true.

**The Chair:** We will take it as gospel that every single one of your members is wonderful, but this bill does not apply only to your members.

**Mr. Randle:** We have one senator saying that we are definitely not reckless and the chair saying that we are wonderful.

**Senator Nolin:** In proposed section 402.2 (2), it is the latter portion that is troubling. "Knowing that or being reckless as to whether the information will be used to commit an indictable offence that includes fraud, deceit or falsehood as an element of the offence." That is the kind of being reckless intended. The test is there, so that is why I say I do not think your members are reckless.

If you think they could be reckless, do you think they should be taught how not to be reckless? I hope the answer is, yes. That is why you have the option. If you do not want to amend the bill,

jurisprudence. Cependant, il n'y a pas de position ferme sur le sens du mot « insouciance », pour autant que je sache. Dans ce contexte, est-il vraiment nécessaire d'utiliser cette expression dans le projet de loi? Est-ce qu'un autre mot ne serait pas mieux adapté ou pourrait-on préciser le sens de cette notion? Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire dans ce contexte.

**Le sénateur Nolin :** Sur ce point, que diriez-vous si le Parlement avait l'intention de faire exactement ce que vous dites? Lorsque vous examinez la définition de ce genre d'information, vous pouvez en conclure que nous ne voulons pas que vos membres fassent preuve d'insouciance dans la conservation de données. L'intention du Parlement est peut-être de vous inciter à ne pas le faire? Que répondez-vous à cela?

**M. Randle :** Sénateur, je dirais que nos membres et les entreprises légitimes qui s'occupent de ces questions ne font pas preuve d'insouciance, comme ce terme est couramment défini. Ce terme n'est pas clairement défini dans le Code criminel ou par la jurisprudence et notre inquiétude vient du fait que nous ne savons pas très bien ce qu'il veut dire? Aucune de ces entreprises, y compris nos membres, ne font preuve d'insouciance avec les renseignements qu'elle possède, mais on pourrait leur reprocher de le faire et c'est pourquoi nous voulons éviter toute ambiguïté.

**Le sénateur Nolin :** Bien sûr, mais les définitions qu'adoptent les tribunaux portent sur cette même chose. Je suis convaincu que vos membres ne sont pas insouciant. S'ils craignent de l'être, vous feriez mieux de leur enseigner les façons de protéger les données d'autres personnes pour qu'on ne puisse les accuser de faire preuve d'insouciance.

**M. Randle :** Sénateur, je suis heureux de voir un sénateur canadien affirmer clairement que les banques membres de notre association ne font pas preuve d'insouciance. Je l'apprécie.

**La présidente :** Le problème vient du fait que le Code criminel n'est pas uniquement rédigé pour les bons gars.

**M. Randle :** C'est exact.

**La présidente :** Nous allons considérer comme vérité d'évangile le fait que tous vos membres sont des entreprises extraordinaires, mais ce projet de loi ne s'applique pas uniquement à vos membres.

**M. Randle :** Il y a un sénateur qui affirme que nous ne sommes certainement pas insouciant et la présidente qui dit que nous sommes extraordinaires.

**Le sénateur Nolin :** Dans le paragraphe 402.2(2), c'est la dernière partie qui fait problème. « Sachant qu'ils seront utilisés pour commettre un acte criminel dont l'un des éléments constitutifs est la fraude, la supercherie ou le mensonge ou ne se souciant pas de savoir si tel sera le cas. » C'est le genre d'insouciance que prévoit cette disposition. Le critère est là, et c'est pourquoi je dis que je ne pense pas que vos membres fassent preuve d'insouciance.

Si vous pensez qu'il risquerait de faire preuve d'insouciance, pensez-vous qu'il faudrait leur montrer comment ne pas l'être? J'espère que la réponse à cette question est oui. C'est la raison



tell us, and we will make sure that they protect themselves.

**Mr. Randle:** I am willing to accept your endorsement that we are not reckless.

**Senator Joyal:** It seems that the word “reckless” in the English version at 402.2 (2), as read by Senator Nolin, defines the scope of the recklessness allegation. There are two options: Knowing that the information will be used to commit an indictable offence or being reckless with the information, in other words, not wanting to know.

**Senator Nolin:** They do not care.

**Senator Joyal:** Yes, they do not care.

In my opinion, there is an element of negligence in the concept of recklessness; the way that section is phrased — unless I am totally mistaken — is that you have a responsibility, when you hold personal identity information, to manage that information out of reach for people who want to commit fraud.

There are a minimum number of precautions to take, and you cannot say, “Well, it is identity information. It is an open bar; anyone can pick up whatever they want from the sets of information you have.” That is because you make all kinds of agreements with other companies to sell information about your own customers. Sometimes I receive solicitations. When I try to find out where they come from, I find out that bank so-and-so has an agreement with company so-and-so, and I happen to be on a list of prospective customers.

I do not mean that what you offer me is illegal. They are pretty commercial kinds of products. However, when you deal with my information — what you know about me — I think you have to be prudent to ensure that it does not fall into the hands of people who would like to use it for other purposes than good commercial purposes that are within your scope of activities.

**Mr. Crate:** I do not disagree but even banks like TD Canada Trust and TD Waterhouse do not share information with each other without your permission. Any information that is shared is always done with the customer’s permission.

**Senator Nolin:** Do not be afraid.

**Senator Joyal:** Do not be too defensive.

In my opinion, with regards to the word “recklessness,” I understand there is no definition in the code; it has to do with the context. As you stated quite clearly, if there is a system — a computer system or something in your computer system — that you could have used to make sure that none of your employees have access to that information too easily and that it will not be sold or offered for other purposes than the good management of the account, then I can understand that you would have been reckless.

pour laquelle vous avez cette option. Si vous ne voulez pas que le projet de loi soit modifié, dites-le nous et nous veillerons à ce que ces entreprises se protègent.

**M. Randle :** Je suis disposé à accepter votre affirmation selon laquelle nous ne sommes pas insouciants dans ce domaine.

**Le sénateur Joyal :** Il semble que le mot « reckless » dans la version anglaise du paragraphe 402.2(2), tel que l’a lue le sénateur Nolin, définit la portée de l’allégation d’insouciance. Il y a deux aspects : le fait de savoir que l’information sera utilisée pour commettre un acte criminel et le fait de ne pas se soucier de le savoir, autrement dit, la volonté de ne pas le savoir.

**Le sénateur Nolin :** Ils ne s’en soucient pas.

**Le sénateur Joyal :** Oui, ils ne s’en soucient pas.

À mon avis, il y a un élément de négligence dans la notion d’insouciance; selon la façon dont cet article est formulé — à moins que je ne me trompe totalement — quiconque détient des renseignements identificateurs personnels a la responsabilité de protéger ces renseignements pour que les gens qui veulent commettre des fraudes n’y aient pas accès.

Il faut prendre un minimum de précautions et vous ne pouvez pas dire : « Eh bien, ce sont des renseignements identificateurs. Tout le monde peut se servir; tout le monde peut prendre les renseignements qu’il veut ». C’est parce que vous avez conclu toutes sortes d’ententes avec des sociétés auxquelles vous vendez des renseignements concernant vos propres clients. Je reçois parfois des sollicitations. Lorsque j’essaie de savoir d’où elles viennent, je découvre que telle banque a passé une entente avec telle société et qu’il se trouve que je figure sur la liste des clients potentiels.

Je ne dirais pas que ce que l’on m’offre est illégal. Ce sont des produits vendus dans le commerce. Cependant, lorsque vous vous occupez de mes renseignements — de ce que vous savez à mon sujet — je crois que vous devez être prudent et veiller à ce qu’ils ne tombent pas entre les mains de personnes qui voudraient les utiliser à d’autres fins qu’à des fins commerciales normales.

**M. Crate :** Je n’en disconviens pas, mais même des banques comme TD Canada Trust et TD Waterhouse ne se communiquent aucun renseignement sans la permission de leurs clients. L’information ne peut être communiquée qu’avec la permission du client.

**Le sénateur Nolin :** N’ayez pas peur.

**Le sénateur Joyal :** Ne soyez pas trop défensif.

À mon avis, pour ce qui est du mot « insouciance », je sais que le code ne le définit pas; cela dépend du contexte. Comme vous l’avez mentionné très clairement, s’il existe un système — un système informatique ou un élément de votre système informatique — que vous auriez pu utiliser pour empêcher vos employés d’avoir accès trop facilement à ces renseignements et pour être sûr que ces renseignements ne seront pas vendus ou utilisés à d’autres fins que la bonne gestion des comptes, alors je peux comprendre que vous auriez fait preuve d’insouciance.

In that case, it will be up to the prosecution to prove that. However, you have a responsibility at the very moment you obtain someone's personal information not to make it too easily available for the purpose of deceit, fraud or other illegal activities of that same nature.

**Mr. Randle:** We have always agreed on that, senator. The financial institutions in this country have always taken seriously the need to maintain and protect personal information of their customers. There were numerous pieces of legislation in the country that set out requirements. There was a code of conduct between financial institutions, and the duty of confidentiality through the common law, that applied to banks — as I am sure you are aware — long before there was any legislation.

In some ways, the protection of customer information by banks is the strictest it has been. In fact, it has been subject to some concerns by law enforcement in that we too closely control personal information. However, there is no doubt that financial institutions in this country have done a very good job of protecting the personal information they have and only sharing it when the customer expressly allows that.

**Senator Joyal:** I would not be that concerned about that part of the section; if you feel you manage well the personal data of your customers, generally, I do not think that anything in that section should concern you, unless you can show us that there is a real element there that would put you at risk of being the object of criminal charges.

**Mr. Randle:** I thank you again for the sterling endorsement and the feeling you have. I am sure all our members will be glad to hear it. Also, yes, we protect personal information and hopefully this issue will never come up.

**The Chair:** Senator Bryden has a supplementary.

**Senator Bryden:** I believe it is not that long ago that a large amount of information about the customers of one of the major banks in Canada ended up with a junk dealer somewhere in the southern U.S. If that can happen, why did that bank not know until the junk dealer called them and said, "I have got tens of thousands of pieces of information here on your customers. Would you like to have them?"

**Mr. Randle:** I am aware of the situation, as is the institution. I do not think that does away with the fact that, as much as possible, our financial institutions make every effort to protect the information of their customers. There may be some isolated incidents such as that. I think that the common thread and the normal procedure is that the information is protected by them better than by anyone else.

**Senator Bryden:** So you are not totally wonderful.

Dans cette situation, ce serait à la poursuite de le prouver. Cependant, dès que vous obtenez des renseignements personnels concernant une personne, vous êtes tenu d'empêcher que quelqu'un y ait accès trop facilement dans un but de tromperie, de fraude ou pour exercer des activités illégales de cette nature.

**M. Randle :** Nous avons toujours été en faveur de cela, sénateur. Les institutions financières ont toujours pris très au sérieux la nécessité de protéger les renseignements personnels de leurs clients. Il y a un grand nombre de dispositions législatives qui établissent des conditions dans ce domaine. Il y avait un code de conduite qui liait les institutions financières. Il y avait l'obligation de préserver la confidentialité de certains documents qu'impose la common law, qui s'appliquait aux banques — comme vous le savez j'en suis sûr — bien avant que des mesures législatives soient adoptées.

Sous certains aspects, les banques n'ont jamais aussi bien protégé les renseignements concernant leurs clients. En fait, les organismes d'application de la loi se plaignent parfois du fait que nous exerçons un contrôle trop étroit sur les renseignements personnels. Quoi qu'il en soit, il est certain que les institutions financières canadiennes ont très bien réussi à protéger les renseignements personnels qu'elles possèdent et à les partager uniquement lorsque le client l'autorise expressément.

**Le sénateur Joyal :** Je ne m'inquièterais pas trop de cette partie de l'article; si vous pensez que vous administrez bien les données personnelles de vos clients, d'une façon générale, je ne pense pas qu'il y ait rien dans cet article qui doive vous inquiéter, à moins que vous soyez en mesure de nous démontrer qu'il contient une disposition qui vous fait courir le risque de faire l'objet d'accusations pénales.

**M. Randle :** Je vous remercie encore une fois de votre appui éclatant et pour votre bonne opinion des banques. Je suis sûr que tous nos membres seront heureux de l'entendre. J'ajouterais également que nous protégeons les renseignements personnels et que nous espérons que ce problème ne se posera jamais.

**La présidente :** Le sénateur Bryden veut poser une question supplémentaire.

**Le sénateur Bryden :** Je crois qu'il n'y a pas très longtemps, une très grande quantité de renseignements concernant les clients d'une des grandes banques canadiennes s'est retrouvée chez un ferrailleur quelque part dans le sud des États-Unis. Si cela peut arriver, pourquoi est-ce que la banque ne savait rien avant que le ferrailleur l'appelle et lui dise : « J'ai des dizaines de milliers de renseignements sur vos clients. Voulez-vous les ravoir? »

**M. Randle :** Je suis au courant de cette situation, tout comme l'est l'institution. Je ne pense pas que cela fasse disparaître le fait que nos institutions financières font tout ce qu'elles peuvent pour protéger les renseignements de leurs clients. Il peut arriver certains cas isolés comme celui-ci. Je dirais que dans l'ensemble et lorsque la procédure normale est suivie, elles protègent mieux que n'importe qui les renseignements.

**Le sénateur Bryden :** Elles ne sont donc pas complètement extraordinaires.



**Mr. Randle:** I never said we were wonderful. Fortunately, the chair of the committee did and I endorsed her view.

**The Chair:** I did so for the purposes of this discussion.

**Senator Angus:** This is a question to our colleague, Senator Joyal. I am reading and re-reading the French of this section, and I cannot find the concept of recklessness in it.

**The Chair:** "...ne se souciant pas..."

**Senator Angus:** That is the part? Thank you.

**Senator Nolin:** What Senator Bryden is raising is probably exactly the reason why it is in the bill. We do not want the people who have the responsibility of the garbage to work recklessly. That is exactly the reason.

**The Chair:** That was a supplementary comment.

**Senator Nolin:** Do you not think?

**The Chair:** We now return to the main questioner in this block, who is Senator Joyal.

**Senator Joyal:** If I may comment on Senator Angus' question, I think Senator Angus raised a very good point. "Recklessness" to me is different from "insouciance." There is a different degree of "consciousness" of what you are doing. I do not know if the Department of Justice will be back to answer on that translation as we did with "reasonable inference" and "conclude raisonnablement." That is in the same section, by the way, Senator Angus: It is proposed subsection 1.

**Senator Angus:** That is a similar problem. I was reading it. They were not direct translations.

**Senator Joyal:** They are not exactly direct translation. We are here in the Criminal Code. We are not trying to write nice prose.

**Senator Angus:** They are putting such a fine point on "recklessness."

**Senator Joyal:** Of course, it will be for other witnesses than the ones before us now.

May I move on to the issue of restitution that you have raised in your brief? We have raised the impact of this new section of finding in the Criminal Code a provision to allow the court to allow the granting of damages, which is not the proper business of the Criminal Code to do.

However, you suggest to us to add the word "corporation" or "organization" to proposed section 738(1)(d) under clause 11. It would then read:

(d) in the case of an offence under section 402.2 or 403, by paying to a person, corporation or organization who, as a result of the offence, incurs expenses. . . .

**M. Randle :** Je n'ai jamais dit qu'elles étaient extraordinaires. J'ai eu le plaisir d'entendre la présidente du comité le dire et j'ai appuyé son opinion.

**La présidente :** Je l'ai fait aux fins de la discussion.

**Le sénateur Angus :** C'est une question qui s'adresse à notre collègue, le sénateur Joyal. J'ai lu et relu la version française de cet article et je n'ai pas réussi à y trouver la notion d'insouciance.

**La présidente :** « ... ne se souciant pas... »

**Le sénateur Angus :** C'est le passage? Merci.

**Le sénateur Nolin :** L'aspect que soulève le sénateur Bryden est sans doute exactement la raison pour laquelle cela figure dans le projet de loi. Nous ne voulons pas que les gens qui se chargent des ordures travaillent de façon insouciance. C'est exactement pour ce motif.

**La présidente :** C'était un commentaire supplémentaire.

**Le sénateur Nolin :** N'est-ce pas ce que vous pensez?

**La présidente :** Nous allons maintenant revenir au principal intervenant de ce tour, qui est le sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal :** Si je peux faire un commentaire au sujet de la question du sénateur Angus, je dirais que le sénateur Angus semble avoir soulevé un point très intéressant. Pour moi, « recklessness » est différent de « insouciance ». Ces deux notions n'exigent pas le même niveau de « conscience » de ce que vous êtes en train de faire. Je ne sais pas si des représentants du ministère de la Justice vont revenir pour répondre à nos questions sur cette traduction comme nous l'avons fait au sujet de « reasonable inference » qui a été rendu par « conclure raisonnablement ». C'est dans le même article, je le signale en passant, sénateur Angus : c'est au paragraphe 1.

**Le sénateur Angus :** C'est un problème semblable. J'étais en train de le lire. Les traductions ne correspondent pas exactement.

**Le sénateur Joyal :** Ce ne sont pas des traductions qui correspondent exactement. Nous sommes dans le Code criminel. Nous ne sommes pas en train d'essayer de faire de la belle prose.

**Le sénateur Angus :** Ils accordent tellement d'importance au mot « recklessness ».

**Le sénateur Joyal :** Bien sûr, ce sera à d'autres témoins que ceux que nous entendons en ce moment d'aborder ce point.

Permettez-moi de passer à la question du dédommagement dont vous avez parlé dans votre mémoire? Nous avons renforcé l'effet qu'aura ce nouvel article en insérant dans le Code criminel une disposition qui autorise le tribunal à accorder des dommages-intérêts, un genre de mesure qui n'est pas normalement associée au Code criminel.

Cependant, vous nous proposez d'ajouter le mot « personne morale » ou « organisation » à l'alinéa 738(1)d) sous l'article 11. Cette disposition se lirait alors :

d) dans le cas de la perpétration d'une infraction prévue aux articles 402.2 ou 403, de verser à la personne physique, à la personne morale ou à l'organisation qui, du fait de l'infraction, a engagé des dépenses...

In your opinion, the word “person” should be read literally as a human person versus a corporate person.

**Mr. Randle:** Our point is to make it clear, if possible, that restitution could be extended to both the individual and the corporations. It is not just financial institutions in the case of our members, but merchants and small business people are subject to identity theft leading to fraud and lose money. It is to ensure that in those cases, if restitution is available, they should be able to obtain it. It is a clarification to ensure that they will, if possible, be able to get restitution.

**Senator Joyal:** I will have to check in the Code to determine if, when the word “person” is used, it includes the corporate entity or only the human entity. One would understand the difference.

**The Chair:** Now can I put you down for a second round?

**Senator Joyal:** Thank you.

**Senator Baker:** You represent the banks, so that is about 50 institutions; is that correct?

**Mr. Randle:** Yes.

**Senator Baker:** At times, you take an active part in trying to catch people who steal people's money or identity. I say that because I recall distinctly the last time I saw Mr. Crate on television, he was offering a \$10,000 reward for someone who had stolen something from the banks, but I never saw the conclusion. Did you catch the fellow?

**Mr. Crate:** Yes, within about 12 hours.

**Senator Baker:** Money talks. Mr. Crate, along that line, if people are stealing information from the banks, would that be one of the methods that you would think about instituting, the offering of rewards for information? That was the only time I have ever seen it done.

**Mr. Crate:** Those rewards are oftentimes for robbery. Internal fraud in banks is referred to as defalcation. There is no threshold with regard to the bank security people investigating that. They investigate all of those cases. Each and every bank has dedicated security, so they are focused on prevention and what we would probably refer to as education. In some cases, they try to anticipate where the criminal will be, like Wayne Gretzky going to where the puck is going to be, not where it was. They also are focused on detection, and they do that through analytics. The third pillar is the investigation, and much of that is underpinned by intelligence. They take internal investigations seriously because it is their reputation.

À votre avis, il convient d'interpréter le mot « personne » comme désignant une personne physique et non pas une personne morale.

**M. Randle :** Nous voulons préciser, si cela est possible, que le dédommagement pourrait être accordé aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales. Cela ne vise pas uniquement les institutions financières qui sont membres de notre association, mais également les commerçants et les petites entreprises qui sont victimes de vol d'identité et ensuite, de fraude et qui perdent de l'argent. Nous voulons être sûrs que dans ce genre de situation, s'il est possible d'accorder un dédommagement, ces derniers devraient pouvoir l'obtenir. C'est une précision qui vise à faire en sorte que ces commerçants et ces petites entreprises puissent obtenir un dédommagement, lorsque cela est possible.

**Le sénateur Joyal :** Je vais devoir vérifier dans le code si le mot « personne » comprend aussi bien les personnes morales ou uniquement les personnes physiques. Il est facile de comprendre la différence.

**La présidente :** Est-ce que je peux vous inscrire pour le deuxième tour?

**Le sénateur Joyal :** Merci.

**Le sénateur Baker :** Vous représentez les banques, ce qui comprend une cinquantaine d'institutions; est-ce bien exact?

**M. Randle :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Il vous arrive de prendre une part active à la recherche des personnes qui ont volé l'argent ou l'identité d'une autre personne. Je le mentionne parce que je me souviens très bien que la dernière fois que j'ai vu M. Crate à la télévision, il offrait une récompense de 10 000 \$ pour obtenir des renseignements concernant un personne qui avait volé quelque chose aux banques, mais je n'ai jamais vu la conclusion. Avez-vous attrapé le gars?

**M. Crate :** Oui, 12 heures après environ.

**Le sénateur Baker :** C'est grâce à la récompense. Monsieur Crate, dans le même ordre d'idées, s'il y a des gens qui volent des renseignements aux banques, est-ce que cela serait une des méthodes que vous aimeriez voir adopter, à savoir offrir des récompenses en échange de renseignements? C'est la seule fois que j'ai vu faire cela.

**M. Crate :** Ces récompenses sont souvent offertes dans des cas de cambriolage. La fraude interne commise dans les banques est désignée sous le nom de détournement de fonds. Il n'y a pas de seuil à partir duquel les services de sécurité des banques font enquête. Ils font enquête sur toutes ces affaires. Toutes les banques ont des services de sécurité active, ce qui les amènent à privilégier la prévention et ce que nous appellerions probablement la formation. Dans certains cas, ces services essaient de prévoir où agira le criminel, comme Wayne Gretzky se dirige vers l'endroit où la rondelle va arriver et non pas là où elle était auparavant. Ces services travaillent aussi sur la détection, pour laquelle ils utilisent la science de l'analyse. Le troisième pilier sont les enquêtes qui



We at the CBA maintain an investigative body that we manage, and the authority comes to us through PIPEDA and is overseen by Industry Canada. It is called the Bank Crime Prevention Investigation Office. We maintain a number of databases with regard to employees that have been let go for cause just to prevent those employees from coming back and being hired by the banks. We have a number of activities in place from a prevention point of view. One of the other things we have done recently, and it is a proof of concept and seems to be working quite well, is trying to break down the silos with bank security. We have established a Centralized Financial Crimes Intelligence Unit in the CBA which is collecting all kinds of information with regard to occurrences and photos, identifying trends and patterns and trying to do predictive analysis. We are actually trying to get ahead or be proactive rather than be reactive.

I can tell you that the products we are producing are well received by law enforcement, because much of it is focused on organized crime. In some cases, it does involve someone that either has worked or is working at the bank. We take that very seriously. I do not think we are immune. All kinds of industries have those problems.

**Senator Baker:** It certainly worked with the reward.

You mentioned PIPEDA. We read the decisions of PIPEDA in the electronic versions of Quicklaw and Westlaw Carswell. Many times, the Privacy Commissioner has to make a judgment that the banks have in fact given out personal information that they should not have given out. Does this bill change, as we say, the water on the beans as far as PIPEDA is concerned and put some greater onus on the banks as far as the release of private information is concerned where it should not be released accidentally?

**Mr. Randle:** I do not think this bill is directed at that. PIPEDA itself has sufficient protections. In those isolated cases that the Privacy Commissioner has identified, she has taken action and the institution concerned has reacted as it should. It needs to be noted that literally millions of Canadians deal with financial institutions with multi-millions of accounts and personal information. We are certainly not saying we are perfect, and isolated incidences are bound to occur. That is why we have our own policies and procedures, why PIPEDA is there, why the regulations are there and why the Privacy Commissioner has her power. From our perspective, the fact that there are so relatively few of these cases is a compliment to the industry rather than a criticism.

reposent pour la plupart sur l'obtention de renseignements. Ils prennent très au sérieux les enquêtes internes parce que leur réputation en dépend.

L'ABC a mis sur pied un organisme d'enquête qu'elle administre; c'est la LPRPDE qui nous donne ce pouvoir et il fait l'objet d'une surveillance de la part d'Industrie Canada. C'est le Bureau de prévention et d'enquête du crime bancaire. Nous conservons un certain nombre de bases de données qui contiennent des renseignements sur les employés qui ont été congédiés pour un motif valable, dans le seul but de les empêcher d'être embauchés à nouveau par les banques. Nous exerçons un certain nombre d'activités axées sur la prévention. Une autre chose que nous avons faite récemment, et cela prouve que cette notion semble donner d'excellents résultats, c'est d'essayer de faire disparaître les cloisons entre les organes qui s'occupent de sécurité bancaire. L'ABC a mis sur pied une unité centrale de renseignements sur les crimes financiers qui recueille toutes sortes de renseignements concernant les incidents et les photos, essaye de déceler les tendances et de faire de l'analyse prévisionnelle. Nous essayons de prévoir et d'être proactifs plutôt que réactifs.

Je peux vous dire que les produits que nous élaborons sont très bien accueillis par les services de police parce qu'une bonne partie d'entre eux visent le crime organisé. Dans certains cas, cela concerne quelqu'un qui a travaillé dans une banque ou qui y travaille encore. Nous prenons très au sérieux cet aspect. Je ne pense pas que nous soyons complètement à l'abri de ce genre de choses. Il y a toutes sortes d'industries qui connaissent ces problèmes.

**Le sénateur Baker :** En tout cas, la récompense a donné des résultats.

Vous avez parlé de la LPRPDE. Nous avons lu des décisions relatives à la LPRPDE dans les versions électroniques de Quicklaw et de Westlaw Carswell. Bien souvent, le commissaire à la vie privée doit décider si les banques ont en fait transmis des renseignements personnels qu'elles n'auraient pas dû communiquer. Est-ce que ce projet de loi change la situation pour ce qui est de la LPRPDE et impose aux banques un fardeau plus lourd pour ce qui est de la communication de renseignements privés et d'éviter qu'il y ait communication involontaire?

**M. Randle :** Je ne pense pas que ce projet de loi vise directement cet aspect. La LPRPDE prévoit elle-même des protections suffisantes. Dans les rares cas que la commissaire à la vie privée a signalés, elle a pris des mesures et l'institution concernée a répondu comme elle le devait. Il convient de faire remarquer qu'il y a littéralement des millions de Canadiens qui font affaire avec des institutions financières et qui ont des millions de comptes et de renseignements personnels. Nous ne disons pas que nous sommes parfaits et il peut certainement survenir des cas isolés. C'est la raison pour laquelle nous avons élaboré nos propres procédures et politiques, c'est la raison d'être de la LPRPDE, ainsi que des règlements et des pouvoirs qui sont confiés au commissaire à la vie privée. De notre point de vue, le fait qu'il y ait relativement peu de cas de ce genre est tout à l'honneur de notre industrie et non pas une critique.

**Senator Baker:** I congratulate you on the resolutions that I noticed are spelled out by the Privacy Commissioner, in that the person who alleges a loss of private information sometimes does negotiate with the bank and the bank makes a proper judgment accommodating the loss — monetary compensation. I congratulate you for that.

**Senator Banks:** I am sorry to pound the nail again, Mr. Randle, but the fact that banks do not often act recklessly with respect to the release of information does not mean there should not be a law against it, any more than the fact that most people do not commit burglary does not mean we should not have laws against burglary. Would you agree that in the instance Senator Bryden has referred to and in other cases where institutions, health institutions, for example, have inadvertently left information which would otherwise be private in places where people who ought not to have them get them? I am seeking your concurrence as to whether the word “reckless” would be appropriate in those circumstances?

**Mr. Randle:** You would not be surprised to hear me say that I do not necessarily agree with you, with respect. I do not want to talk about specific incidents. I do not know whether or not a certain circumstance would meet the requirements in this legislation. I would not know until action was taken and it went before the courts. I would hope that there would be no incidents in which anything done by one of the financial institutions in Canada would lead to any possibility that law enforcement would think such a charge was necessary under the Criminal Code. Apart from that, I cannot really have any other comment.

**Senator Banks:** Thank you.

**Senator Dickson:** Following up on the questions from Senator Joyal and Senator Banks, you must be concerned that your codes of practice are not adequate?

**Mr. Randle:** I would not put it that way, senator, with respect. I suggest that we do have all these codes. Dealing with personal information in the case of federal financial institutions is clearly dealt with under PIPEDA and the regulations, so there is a great deal of control and regulation of this type of personal information. Our concern is not that we would, in an objective sense, be in breach of this provision, but that the provision is so written and so lacking in clarity in some cases that a claim could be made. Our concern is not just the actual action that would take place but the reputational risk.

Even if you clearly won a case, the fact that the case was taken would be a concern. When you have a provision that uses a phrase that is unclear and has potential harmful repercussions, why keep that phrase? It is not just us. The focus has been on us for obvious reasons, but plenty of other people deal with personal information who do not have the degree of sophistication that we have. They do not have the resources or the expert staff. In that case, would they be subject to a claim?

**Le sénateur Baker :** Je vous félicite au sujet des résolutions prises par le commissaire à la vie privée dans la mesure où la personne qui allègue avoir perdu des renseignements personnels négocie parfois avec la banque et où celle-ci évalue le montant de la perte en vue de l'indemniser financièrement. Je vous félicite de le faire.

**Le sénateur Banks :** Je suis désolé de revenir sur le même point, monsieur Randle, mais ce n'est pas parce que les banques font rarement preuve d'insouciance lorsqu'il s'agit de communiquer des renseignements qu'il ne devrait pas y avoir de loi réprimant ce genre de choses, tout comme ce n'est pas parce que la plupart des gens ne commettent pas de cambriolage qu'il ne devrait pas y avoir de loi contre les cambriolages. Admettez-vous que dans le cas dont a parlé le sénateur Bryden et dans d'autres cas où des institutions, des établissements de santé, par exemple, ont involontairement laissé des renseignements qui seraient normalement de nature privée dans des endroits où ils ne devraient pas être et où des gens ont pu y avoir accès? J'aimerais savoir si vous pensez comme moi qu'il serait approprié d'utiliser le mot « insouciance » dans ce genre de circonstances?

**M. Randle :** Vous ne serez pas surpris de m'entendre dire que je ne suis peut-être pas d'accord avec vous. Je ne tiens pas à parler de cas précis. Je ne sais pas si une circonstance donnée pourrait être visée par ce projet de loi. Je ne le saurais que si quelqu'un intervient et si l'affaire est portée devant les tribunaux. J'espère qu'il n'arrivera jamais que des actes posés par des institutions financières canadiennes amènent des organismes d'application de la loi à penser qu'il est nécessaire de porter des accusations aux termes du Code criminel. Pour le reste, je ne suis pas vraiment en mesure de faire d'autres commentaires.

**Le sénateur Banks :** Merci.

**Le sénateur Dickson :** Je reviens sur les questions que vous ont posées le sénateur Joyal et le sénateur Banks; vous devez vous demander si vos codes de pratique sont adéquats.

**M. Randle :** Je ne le dirais pas de cette façon, sénateur. Je dirais que nous avons toute une série de codes. Les renseignements personnels détenus par des institutions financières fédérales relèvent clairement de la LPRPDE et de son règlement, de sorte que ce genre de renseignements personnels fait déjà l'objet d'un contrôle et d'une réglementation. Ce qui nous inquiète, ce n'est pas que, dans un sens objectif, nous risquons de violer cette disposition, mais que celle-ci est rédigée de telle façon et est si imprécise que certains pourraient le soutenir. Notre inquiétude ne vise pas les mesures qui pourraient éventuellement être prises, mais plutôt le risque d'atteinte à notre réputation.

Même si vous gagnez clairement votre cause, le fait d'avoir été poursuivi devant les tribunaux est inquiétant. Lorsque vous avez une disposition qui utilise une expression qui n'est pas claire et qui risque d'avoir des répercussions négatives, pourquoi la conserver? Il n'y a pas que nous qui la critiquons. Bien sûr, nous sommes particulièrement visés pour des raisons évidentes, mais il y a beaucoup d'autres gens qui possèdent des renseignements personnels et qui n'appliquent pas des méthodes aussi



My concern for a small company with only a handful of employees, is that the cost would be great for them. Is that necessary in the context of this proposed legislation and what you are trying to do? Frankly, in most cases, real identity theft and the problems it causes are with organized crime and serious criminal elements, rather than innocent companies dealing with information.

**Senator Dickson:** I have a follow-up question. What is the process for due diligence and compliance with the codes of conduct? Do you do audits of the individual members? How does that work?

**Mr. Randle:** Obviously, we would not do it as an association, but each of the institutions has its own procedures in place.

**Senator Dickson:** Is there no third party overview? It is self-regulatory.

**Mr. Crate:** The Bank Crime Prevention Investigation Office that we manage contains personal information and we have a third party to do audits. In terms of BCPIO bank member security responsibilities, it is a self-audit.

**Senator Dickson:** Do you find that to be satisfactory?

**Mr. Crate:** Yes. We were doing it annually but now we are doing it every couple of years. As a director and overseer of the Bank Crime Prevention Investigation Office, I can order an audit at any time.

**Senator Angus:** I have a question about the role of the Canadian Bankers Association. In this particular matter, are you taking all of these measures on behalf of all members or do they do it individually, following the standards that you set? I always thought that the CBA was the lowest common denominator, where you can reach a consensus amongst the members. However, the practices that you outline might not necessarily be the ones followed at each of the banks.

It suddenly occurred to me that perhaps you are performing these duties on behalf of the members in respect of identity theft and other matters in this bill.

**Mr. Randle:** I am not sure what the question is directed to.

**Senator Angus:** It is security.

**The Chair:** Are you liable?

**Mr. Crate:** We have a policy and procedures book with regard to the BCPIO that deals directly with the members. There are some consequences for non-compliance with those policy and procedures.

sophistiquées que les nôtres. Ils n'ont pas les ressources ni le personnel spécialisé pour le faire. Dans ce cas, pourraient-ils faire l'objet d'une réclamation?

Je crains que cela coûte trop cher pour les petites entreprises qui n'ont que quelques employés. Est-ce bien nécessaire dans le contexte de ce projet de loi et de ce que vous voulez faire? Franchement, dans la plupart des cas, le véritable vol d'identité et les problèmes qui en découlent concernent le crime organisé et les grands criminels, et non pas des sociétés innocentes qui exercent leurs activités dans le domaine des renseignements.

**Le sénateur Dickson :** J'ai une question de suivi. Quel processus utilisez-vous pour la diligence raisonnable et le respect des codes de conduite? Faites-vous des vérifications chez vos membres? Comment cela fonctionne-t-il?

**M. Randle :** Bien évidemment, notre association ne le fait pas, mais chacune des institutions a mis sur pied son propre mécanisme.

**Le sénateur Dickson :** Il n'y a pas de contrôle indépendant? Ces entreprises sont autoréglementées.

**M. Crate :** Le Bureau de prévention et d'enquête du crime bancaire que nous administrons possède des renseignements personnels et ce sont des tiers indépendants qui effectuent les vérifications. Pour ce qui est des responsabilités à l'égard de la sécurité des banques membres de l'association qui relèvent du BPECB, c'est la banque elle-même qui procède aux vérifications.

**Le sénateur Dickson :** Pensez-vous que cela soit satisfaisant?

**M. Crate :** Oui. Nous le faisons annuellement, mais nous le faisons maintenant tous les deux ans environ. En tant qu'administrateur et contrôleur du Bureau de prévention et d'enquête du crime bancaire, je peux demander une vérification n'importe quand.

**Le sénateur Angus :** J'aimerais poser une question au sujet du rôle de l'Association des banquiers canadiens. Dans ce domaine particulier, est-ce que c'est vous qui prenez toutes ces mesures pour le compte de vos membres ou sont-ce eux qui le font individuellement, en respectant les normes que vous avez fixées? J'ai toujours pensé que l'ABC représentait le plus petit dénominateur commun, qui vous permettait d'obtenir un consensus parmi vos membres. Cependant, les pratiques que vous avez décrites ne sont peut-être pas suivies par toutes les banques.

Il m'est tout à coup venu à l'esprit que vous exerciez peut-être ces attributions pour le compte de vos membres pour ce qui est du vol d'identité et des autres aspects visés par le projet de loi.

**M. Randle :** Je ne sais pas très bien sur quoi porte votre question.

**Le sénateur Angus :** Sur la sécurité.

**La présidente :** Êtes-vous responsables?

**M. Crate :** Nous avons un registre des politiques et des procédures concernant le BPECB qui concerne directement les membres. L'inobservation de ces politiques et procédures entraîne certaines conséquences.

We do not set security policy for individual banks. You have to appreciate that the last thing they would want is any kind of attention paid to them and their particular business model in respect of managing personal information. Then again, each bank does its own risk assessment in terms of what they are prepared to do. We do not have any such standards. Perhaps Mr. Randle might want to add to that.

**Senator Angus:** You do not have any standards? You referred to the acronym PIPEDA, which is a set of recommended practices.

**Mr. Crate:** No. It is two different things.

**Mr. Randle:** You have various pieces of legislation that control personal information. There is PIPEDA, but there is other legislation as well. In addition, each of the banks has its own internal corporate security department responsible for protecting information and investigating and dealing with potential frauds. They spend many millions, if not hundreds of millions, within the industry per year to update and keep their computer systems at the forefront. Each takes its own responsibility.

There are discussions through the CBA about initiatives that would help in terms of the information but, essentially, they do it internally and spend their own money. They know their own business and they know what they need to do.

**Senator Angus:** That is fine. I am comfortable, thank you.

**The Chair:** I have one point of information and one question. The point of information has to do with the discussion earlier raised by Senator Angus and Senator Joyal about “reckless” and “insouciance.” There are numerous cases in the Criminal Code where those are the two formulations, depending on the language, on sexual exploitation, criminal negligence, hit and run, criminal harassment and so on. The phrase used in the French version “sans se soucier de” corresponds with “reckless” or “recklessness” in the English version.

On page 5 of your brief, under Soliciting Personal Information, you say that the bill does not appear to address the act of soliciting personal information for the purposes of committing identity fraud. Would that not be covered under the famous proposed section 402.2 (1), although the marginal note calls it identity theft, not identity fraud. Nonetheless, it says that you commit an offence if you knowingly obtain or possess another person’s identity information, et cetera, in circumstances giving rise to a reasonable inference. We will not talk about the reasonable inference. However, would that not cover soliciting?

**Mr. Randle:** Our position on this was that although that provision might cover it, it is not clear that it does so. In the absence of such clarity, we wish to raise the issue. It might well be

Ce n’est pas nous qui établissons les politiques de sécurité applicables aux diverses banques. Il faut comprendre que la dernière chose qu’elles souhaitent est d’attirer l’attention sur leurs activités et sur leur modèle de fonctionnement, pour ce qui est de la gestion des renseignements personnels. Là encore, toutes les banques effectuent leur propre évaluation du risque, en tenant compte des mesures qu’elles sont disposées à prendre. Nous n’avons pas adopté ce genre de normes. Peut-être que M. Randle voudrait compléter ma réponse.

**Le sénateur Angus :** Vous n’avez pas de normes? Vous avez fait référence au sigle LPRPDE, qui contient une série de pratiques recommandées.

**M. Crate :** Non, ce sont deux choses différentes.

**M. Randle :** Il y a diverses lois qui s’appliquent aux renseignements personnels. Il y a la LPRPDE, mais il y en a aussi d’autres. De plus, toutes les banques ont leur propre service interne de sécurité qui est chargé de protéger les renseignements, de faire enquête et de prévenir les fraudes. Elles dépensent plusieurs millions de dollars, voire des centaines de millions de dollars, chaque année pour mettre à niveau et à jour leurs systèmes informatiques. Chaque banque assume ses propres responsabilités.

Au sein de l’ABC, nous tenons des discussions sur les mesures qui pourraient être utiles pour la protection des renseignements, mais essentiellement, les banques le font à l’interne et dépensent leurs propres fonds pour le faire. Elles connaissent leur entreprise et elles savent ce qu’elles doivent faire.

**Le sénateur Angus :** C’est très bien. Je suis satisfait, merci.

**La présidente :** J’ai une précision à demander et une question à poser. La précision concerne la discussion qu’ont eu plus tôt le sénateur Angus et le sénateur Joyal au sujet des mots « reckless » et « insouciance ». Le Code criminel contient de nombreux articles où l’on retrouve ces deux formulations, selon la langue choisie, comme en matière d’exploitation sexuelle, de négligence criminelle, de délit de fuite, de harcèlement criminel, par exemple. Les mots utilisés dans la version française « sans se soucier de » correspondent à « reckless » ou « recklessness » dans la version anglaise.

À la page 5 de votre mémoire, sous l’intitulé Sollicitation de renseignements personnels, vous dites que le projet de loi ne semble pas couvrir la sollicitation de renseignements personnels en vue de commettre un vol d’identité. Est-ce que cette sollicitation ne serait pas couverte par le fameux paragraphe 402.2(1), même si la note marginale parle de vol d’identité et non pas de fraude à l’identité? Cette disposition énonce néanmoins que quiconque sciemment obtient ou a en sa possession des renseignements identificateurs, et cetera, dans des circonstances qui permettent de conclure raisonnablement certaines choses, commet une infraction. Laissons de côté la question de la conclusion raisonnable? Est-ce que cela ne viserait pas la sollicitation?

**M. Randle :** Notre position est que cette disposition la couvre peut-être, mais ce n’est pas certain. Nous soulevons cette question à cause de cette imprécision. Il est possible que les témoins



that previous witnesses, including the Department of Justice, have clarified and answered that issue. We raised it because it was not obvious and clear to us that the provision you mentioned would address the concern we have.

**Senator Nolin:** Exactly on that, the previous witnesses gave us a quote from a decision of the Supreme Court that says recklessness equates to the conscious disregard of a substantial and non-justified risk.

**Mr. Randle:** This is true of all the issues that we raised. As we have said, we wish this bill to pass quickly because it is important to deal with a great problem that is getting bigger. We have not raised any issue that would be a show stopper, so we do wish Parliament to proceed with the bill. However, we have expressed these issues and hope that when the bill eventually finds its way to the court system and law enforcers, judges would interpret it quite widely. We have raised these issues at this stage so they could be addressed going forward in potential amendments.

**Senator Nolin:** I am sure you know enough that you can teach your membership not to behave recklessly. They have all the key words.

**Senator Wallace:** Mr. Randle, going back to your comments about the definition of “credit cards,” you refer to its definition in section 321 of the Code. I see how you are proposing to expand that definition. I can see from what you have on page 4 of your presentation, you would do so by adding subsections (a) i, ii and iii. I believe you are trying to add further clarity to it.

My question is, do you not believe, when you look at section 321 (b), it effectively covers the items that you have included in your re-definition in proposed subsection (a) i, ii and iii? I realize my wording is broad, but my understanding is that the present definition does cover what you are enunciating more pointedly.

**Mr. Randle:** On this issue, there are several points to it. First, as you say, at the moment, section 321 uses the term “credit card” and has a definition, which, frankly, anyone outside the criminal profession would not think was the definition of “credit card.” They have used a phrase, “credit card,” and then used a definition of that term which does not really describe that term as you or I —

**Senator Wallace:** — as we commonly know it on the street.

**Mr. Randle:** Right. Why not take the opportunity to clarify that? That is our first issue. Second, why not take the opportunity in this legislation to try to deal with prospective technological

précédents, y compris les représentants du ministère de la Justice, aient déjà réglé cet aspect et répondu à cette question. Nous l'avons soulevée parce qu'il n'était pas clair et évident pour nous que la disposition que vous avez mentionnée répondait à notre préoccupation.

**Le sénateur Nolin :** À ce propos, les témoins précédents nous ont fourni une citation d'un arrêt de la Cour suprême selon lequel l'insouciance est assimilable au mépris conscient d'un risque injustifié et important.

**M. Randle :** Cela vaut pour toutes les questions que nous avons soulevées. Comme nous l'avons dit, nous souhaitons que ce projet de loi soit adopté rapidement parce qu'il est important de s'attaquer à un grave problème qui ne fait que croître. Nous n'avons soulevé aucune question qui risquerait de bloquer le processus de sorte que nous souhaitons que le Parlement adopte ce projet de loi. Nous avons toutefois exprimé certaines inquiétudes et espérons que, lorsque le projet de loi sera finalement contesté devant les tribunaux et appliqué par les services de police, les juges lui donneront une interprétation très large. Nous avons soulevé ces questions à ce moment-ci pour qu'elles puissent être examinées et déboucher éventuellement sur des modifications.

**Le sénateur Nolin :** Je suis certain que vous en savez suffisamment pour pouvoir enseigner à vos membres qu'ils ne doivent pas se conduire de façon insouciance. Ils ont tous les mots clés.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Randle, pour en revenir à vos commentaires au sujet de la définition de « cartes de crédit », vous faites référence à la définition de l'article 321 du code. Je vois que vous proposez d'élargir cette définition. Je constate à partir de ce que vous avez écrit à la page 4 de votre mémoire que vous le feriez en ajoutant les sous-alinéas a) i, ii et iii. Je pense que vous essayez de préciser cette définition.

Ma question est la suivante : ne pensez-vous pas que, lorsque vous examinez l'alinéa 321b), il englobe en fait les éléments que vous avez inclus dans votre nouvelle définition contenue aux sous-alinéas a) i, ii et iii? Je sais que ma formulation est assez large, mais j'estime que la définition actuelle couvre les éléments que vous énoncez de façon plus précise.

**M. Randle :** Cette question appelle plusieurs remarques. Premièrement, comme vous le dites, à l'heure actuelle, l'article 321 utilise l'expression « carte de crédit » et fournit une définition qui, je le pense franchement, ne semblerait pas être une définition de « carte de crédit » à toute personne qui ne fait pas partie de la profession criminelle. Le code utilise l'expression « carte de crédit » et ensuite présente une définition de ce terme qui ne correspond pas vraiment à ce que vous et moi...

**Le sénateur Wallace :** ... à ce que cela veut dire pour la plupart des gens.

**M. Randle :** Exact. Pourquoi ne pas saisir la possibilité de préciser cette expression? C'est notre premier point. Deuxièmement, pourquoi ne pas saisir la possibilité d'aborder,

changes? You touched on that earlier. Third, if possible, clarify it and therefore ensure you are dealing with all the potential possibilities you can think of.

We had discussions with the Department of Justice, which is why in our submission we have said that we feel these are technical issues. As you note, senator, it may well be that the existing definition is broad enough and is interpreted broadly enough by law enforcement and the judicial system to capture the issues we want. In that case, the issues go away, obviously.

However, we wish to record that so that it would be monitored as it went forward, after the bill has passed. It would be seen if there was a gap in these issues and it would be filled. We were not really saying we feel as though there needs to be a holding up of the bill and a thorough review while it is being looked at. We just wished to note our concerns on those particular points.

**Senator Wallace:** On that point: You are not necessarily saying that section 321 as it is now worded has a gap that would be filled by your suggested amendment. Rather, you believe it would add more clarity, but you are not necessarily saying there is a gap in the current legislation?

**Mr. Randle:** We think there may potentially be a gap because this section has not been used in the context of identity theft because that was not an offence. It is now. Whether this current provision is sufficient for identity theft will be tested by the courts.

I recognize it is very wide and that the views of others are that it would be sufficient. We are simply saying: Why use the word "credit card"; why take a chance when you can clean it up? We have accepted that the current provision is very wide, it may be sufficient, and we should proceed on that basis.

**Senator Wallace:** May I just have one more question? I will be very brief. On your comments about restitution and the suggestion that identity theft does result in damage to individuals and, as you suggest, to corporations, as well. I think we get your point.

More for the purpose of clarification — I suspect you are aware of this — when I look at clause 11 of the bill, it is not designed to provide a remedy for all damages that may result from identity theft. Specifically, it deals with expenses incurred to re-establish the identity of the individual who has been the victim of the theft.

avec ce projet de loi, la question des changements technologiques futurs? Vous en avez dit quelques mots un peu plus tôt. Troisièmement, si c'est possible, il faudrait préciser cette expression et veiller à prendre en compte toutes les possibilités envisageables.

Nous avons eu des discussions avec le ministère de la Justice, et c'est pourquoi nous avons déclaré dans notre mémoire que nous pensions qu'il s'agissait là de questions techniques. Comme vous l'avez remarqué, sénateur, il est tout à fait possible que la définition actuelle soit suffisamment large et soit interprétée de façon suffisamment large par les services d'application de la loi et le système judiciaire pour s'appliquer aux situations auxquelles nous pensons. Dans ce cas, ces questions ne se poseront manifestement plus.

Cependant, nous voulons mentionner cet aspect officiellement pour qu'il soit ensuite suivi à l'avenir, une fois le projet de loi adopté. Nous verrons alors s'il existe encore des lacunes dans ces dispositions et si elles pourraient être comblées. Nous ne pensons pas qu'il faille retarder l'adoption du projet de loi et le réviser complètement pendant que vous l'étudiez. Nous voulons simplement faire connaître nos préoccupations sur certains points.

**Le sénateur Wallace :** À ce sujet : vous n'affirmez pas nécessairement que l'article 321 tel que formulé actuellement contient une lacune qui serait comblée par l'amendement que vous proposez. Vous estimez en fait que cet amendement apporterait davantage de précisions, mais vous n'affirmez pas nécessairement que les dispositions législatives actuelles contiennent une lacune?

**M. Randle :** Nous pensons qu'il peut y avoir une lacune parce que cet article n'a jamais été utilisé dans le contexte du vol d'identité parce que ce n'était pas une infraction. Ce l'est maintenant. Ce seront les tribunaux qui nous diront si la disposition actuelle est suffisante pour le vol d'identité.

Je reconnais qu'elle est très large et que certains estiment qu'elle devrait suffire. Nous disons simplement : pourquoi utiliser l'expression « carte de crédit »? Pourquoi prendre un risque alors qu'il est possible de faire mieux? Nous admettons que la disposition actuelle est très large, qu'elle est peut-être suffisante et nous devrions procéder de cette façon.

**Le sénateur Wallace :** Puis-je poser une dernière question? Je serai très bref. Dans vos commentaires, vous avez parlé de dédommagement et de l'idée que le vol d'identité cause un préjudice aux personnes physiques et, comme vous le proposez, ainsi qu'aux personnes morales. Je pense que nous comprenons ce que vous voulez dire.

Dans le but d'apporter un éclaircissement — et je crois que vous en êtes conscient — lorsque j'examine l'article 11 du projet de loi, je constate qu'il n'a pas pour but de fournir un recours pour tous les préjudices qui peuvent découler d'un vol d'identité. Plus précisément, il traite des dépenses liées au rétablissement de l'identité de la victime du vol.



If you want to comment on it, fine. As it is now written, it does not get to the issue you are raising of covering all damages. I think many of us believe that is an issue for the courts. Civil proceedings would deal with the issue of damages rather than criminal law. I think you are raising more of a civil issue than what would be dealt with under the code.

**Mr. Randle:** I am more than willing to accept that, senator. I think that is a correct analysis.

**Senator Wallace:** Good. I will leave it at that.

**The Chair:** Thank you both, Mr. Randle and Mr. Crate. We are very grateful to you. It is extremely interesting stuff. Again, this bill has turned out to be absolutely fascinating.

Honourable senators, we will suspend briefly and resume for a brief in camera session.

**Senator Banks:** Before you adjourn for the purposes of going in camera, I would like to bring something up, since I may not be here. Look at proposed section 402.1 of the bill. I would not bring this up if this was a C bill but it is an S bill. I am coming at this from the angle of show business, so please forgive me. It is a trick I learned in show business. Technology moves so fast that definitions in law go out of date very quickly.

You would obviate any such question if, in the last line on that page, you said "...including biological or physiological information of a type, whether or not known, that is. . . ." It is impossible, in this bill or any other, to contemplate where technology having to do with that innovation might be 10 years hence, never mind 20 years hence. In jurisprudence which already exists, that phrase happens to work.

**The Chair:** Colleagues will know that you have hit upon a subject close to my heart in connection with a different clause of this bill. However, we will not have a long discussion about it now. We thank you for your contribution and we again thank the witnesses.

(The committee continued in camera.)

---

OTTAWA, Thursday, June 4, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:49 p.m. to study clause by clause Bill S-4, An Act to amend the Criminal Code (identity theft and related misconduct) and Bill S-205, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings).

**Senator Joan Fraser (Chair)** in the chair.

Si vous voulez commenter cette disposition, c'est très bien. Telle qu'elle est rédigée, elle ne touche pas l'aspect que vous avez mentionné, celui de l'indemnisation de l'ensemble des dommages causés. Je pense que la plupart d'entre nous estiment que c'est une question qui devrait être laissée aux tribunaux. La question des dommages-intérêts devrait être confiée aux tribunaux civils et non pas au droit pénal. Je pense que vous soulevez une question qui est davantage de nature civile qu'une question régie par le code.

**M. Randle :** Je suis tout à fait disposé à accepter ce point, sénateur. Je pense que votre analyse est bonne.

**Le sénateur Wallace :** Très bien. Je vais en rester là.

**La présidente :** Merci à tous les deux, monsieur Randle et monsieur Crate. Nous vous sommes très reconnaissants. Nous avons entendu des choses extrêmement intéressantes. Encore une fois, je dirais que ce projet de loi s'est révélé être tout à fait fascinant.

Honorables sénateurs, nous allons brièvement suspendre la séance et nous reprendrons ensuite pour tenir une brève séance à huis clos.

**Le sénateur Banks :** Avant d'ajourner la séance pour siéger à huis clos, j'aimerais soulever un point, parce qu'il est possible que je ne sois pas là. Regarder l'article 402.1 du projet de loi. Je n'en parlerais pas si c'était un projet de la Chambre et non pas du Sénat. J'examine cette question du point de vue des arts du spectacle et je vous demande donc de bien vouloir me le pardonner. C'est un truc que j'ai appris dans les spectacles. La technologie évolue si rapidement que les définitions légales deviennent très rapidement désuètes.

Nous pourrions régler cette question si, à la dernière ligne de cette page, nous disions « [...] y compris un renseignement biologique ou physiologique d'un type, connu ou inconnu, qui [...] » Il est impossible de savoir, avec ce projet de loi ou avec n'importe quel autre, jusqu'où nous mènera la technologie et les innovations qu'elle apporte dans 10 ans d'ici, sans parler de 20 ans d'ici. Cette expression est reconnue par la jurisprudence et est efficace.

**La présidente :** Mes collègues savent que vous avez touché un sujet qui m'intéresse énormément et qui touche un autre article du projet de loi. Je ne vais toutefois pas entamer une longue discussion à ce sujet maintenant. Nous vous remercions de votre contribution et nous remercions encore une fois les témoins.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)

---

OTTAWA, le jeudi 4 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 49, pour faire l'étude, article par article, du projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et conduites connexes) ainsi que du projet de loi S-205, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides).

**Le sénateur Joan Fraser (présidente)** occupe le fauteuil.

[Translation]

**The Chair:** Welcome. Today, we will proceed to the clause by clause study of Bill S-4. We thought it might be potentially useful to invite justice department officials so we can eventually ask them questions. I know I have a few questions, and I know Senator Nolin and probably other senators have some also.

[English]

I will try to keep questions to officials as tight as possible, after which we move to discussion of the bill. I believe that amendments will be proposed that will require additional discussion.

**Senator Nolin:** Madam Kleinberg, yesterday representatives from the Canadian Bar Association appeared before the committee. They recommend the elimination of the two exemptions. Please explain why those two exemptions should remain in the bill, without reference to the more general exemption that exists in the Criminal Code at section 25.1 to 25.3.

**Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Marke Kilkie will be able to answer those questions.

**Marke D. Kilkie, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice:** Senator, you have framed it well by referencing the law enforcement justification as a general scheme. It envisions police discretion combined with accountability and oversight for committing acts that would otherwise be offences. Those acts are not defined in the bill. Rather, it is left to the officers, through the criteria of the scheme generally and the test within the scheme that the action they take be reasonable and proportionate in the circumstances of the specific investigation that acts as the trigger for the justification.

In the example of covert identification, we are talking about a discrete offence. I draw the analogy to the fact that the police are exempted from the carriage of side arms, which would otherwise be an offence. Rather than have the police exercise discretion and apply the type of test that is in section 25.1 of the Criminal Code for the daily carriage of their side arms — the tool they use to carry out their duties, we provide an exemption from the offence that would apply to the rest of us for the same activity.

I draw an analogy for undercover officers to covert identification as being something integral to the carrying out of their duties. Parliament can look at that up front as the parameters of that offence and decide that it is in the public interest to allow them to commit that action and know the limits. I would view it as akin to the firearms issue and, therefore, appropriate for a specific and curtailed statutory exemption as opposed to an exercise of discretion.

[Français]

**La présidente :** Bonjour à tous, nous procédons aujourd'hui à l'étude article par article du projet de loi S-4, mais il nous a semblé potentiellement utile d'inviter des fonctionnaires du ministère de la Justice à se rendre disponibles d'abord, pour que nous puissions poser des questions si nous en avons. Pour ma part j'aurai des questions à leur poser et je pense que le sénateur Nolin et sans doute d'autres en auront aussi.

[Traduction]

Je vais essayer de m'assurer que les questions posées aux fonctionnaires restent le plus près du sujet possible, après quoi nous passerons au débat sur le projet de loi. Je crois que seront proposés des amendements qui nécessiteront un débat.

**Le sénateur Nolin :** Madame Klineberg, hier, des représentants de l'Association du Barreau canadien ont comparu devant le comité. Ils ont recommandé l'élimination des deux exemptions. Veuillez expliquer pourquoi ces deux exemptions devraient être maintenues dans le projet de loi, sans faire intervenir l'exemption plus générale qui existe dans le Code criminel, aux articles 25.1 à 25.3.

**Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Marke Kilkie pourra répondre à ces questions.

**Marke D. Kilkie, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Sénateur, vous avez bien posé le problème en vous reportant au cadre général de la justification fondée sur l'application de la loi. Il est question de la latitude laissée à la police ainsi que de la responsabilisation et de la surveillance à l'égard d'actes qui seraient par ailleurs des infractions. Ces actes ne sont pas définis dans le projet de loi. On s'en remet aux agents, qui sont guidés par les critères du régime général et notamment le critère voulant que l'acte soit raisonnable et adapté aux circonstances de l'enquête précise qui justifient l'acte.

Dans le cas de l'identité cachée, il s'agit d'une infraction distincte. Je fais une analogie avec le fait que la police jouit d'une exemption pour le port d'armes courtes, qui serait normalement une infraction. Au lieu de laisser la police exercer son pouvoir discrétionnaire et appliquer le genre de critère qui se trouve à l'article 25.1 du Code criminel pour le port quotidien des armes courtes dont ils se servent pour s'acquitter de leurs devoirs, nous prévoyons une exemption à l'égard de ce qui, pour le reste d'entre nous, constitue une infraction.

Je fais l'analogie avec les agents secrets : l'identité cachée est indispensable à leur travail. Le Parlement peut tenir compte de ce facteur au départ dans les paramètres de l'infraction et décider qu'il est dans l'intérêt public de les laisser commettre cet acte en connaissant les limites à respecter. Selon moi, cela se rapproche de la question des armes à feu; il y a lieu de prévoir dans la loi une exemption précise et encadrée, plutôt que de s'en remettre au pouvoir discrétionnaire.



**Senator Nolin:** Does it exclude from the application of those exemptions the existing schemes in the Criminal Code whereby the authorities must report on the exercise of those exemptions by police officers?

**Mr. Kilkie:** The scheme under the law enforcement justification requires that reporting. This exemption would not require that in much the same way that the exemption for firearms or the possession of child pornography or other exemptions that Parliament has seen fit to exclude police bone fide conduct from the offence provision. Those also are not subject to reporting. This would not be captured by the reporting requirements of 25.1 because it is a stand-alone exemption.

**Senator Nolin:** Thank you.

**Senator Baker:** Of course, this gives the police the authority when conducting covert operations to violate sections 366 to 368.1 of the Criminal Code. Section 366 applies to the forging of another person's identity. The section would allow the police in covert operations to assume someone else's identity, as found in sections 366 to 368(1). In the carrying out of their duties, the police are able to violate the Charter.

That bothers me because we passed section 487.01 of the Criminal Code about 10 years ago, which allowed the police to use any technique in an investigation. That has evolved into covert break-ins to resemble a real break-in and techniques of investigation that violate the Charter. That section is now questionable. I did not think it would evolve into that when we passed it because I thought it was a pretty straightforward addition to the existing requirements that electronics were changing and, with the new technology, police would have new investigative techniques. The Criminal Code speaks to "covert activities," just as this bill speaks to "covert activities," and it is questionable. I have not checked recently, but it is questionable whether it is constitutional. Would you agree that it is a subject of much discussion in case law?

My concern is that almost every warrant is issued under section 487.01 of the Criminal Code because you can do whatever you want to do. It says "any thing." With this bill, we are doing the same thing with the same words covert activities. We are excusing the police from what would normally be a violation of the Charter.

**Mr. Kilkie:** In a moment, I will defer to my colleague to speak to the specifics of whether that would be possible under the amendments in terms of another person's identification. The information that I have from the police is that covert ID is invariably used in the name of a fictitious person as opposed to a live person.

On your point about the general warrant, covert activities and surreptitious entry, et cetera, under "any thing" are not solely at the discretion of the police but must be judicially authorized within the warrant. It is a specific technique and I mention that from a Charter perspective.

**Le sénateur Nolin :** Est-ce que sont exclues de l'application de ces exemptions les dispositions existantes du Code criminel voulant que les autorités fassent rapport de l'exercice de ces exemptions par les policiers?

**M. Kilkie :** Le régime de justification par les activités d'application de la loi exige ces rapports. L'exemption prévue ici ne l'exigerait pas, comme dans le cas de l'exemption à l'égard des armes à feu ou de la possession de pornographie juvénile ou encore d'autres exemptions où le Parlement a jugé bon d'exclure, dans la disposition sur l'infraction, la conduite de bonne foi de la police. Il n'y a pas de rapport dans ces cas-là. Les exigences de rapport de l'article 25.1 ne s'appliqueraient pas parce qu'il s'agit d'une exemption à part.

**Le sénateur Nolin :** Merci.

**Le sénateur Baker :** Bien sûr, cela donne à la police le pouvoir, dans la conduite d'activités secrètes, de violer les articles 366 à 368.1 du Code criminel. L'article 366 porte sur la création d'une fausse identité. L'article permettrait à la police, dans des activités secrètes, de prendre l'identité d'une personne, comme on peut le voir des articles 366 à 368.1. Dans l'exercice de ses fonctions, la police peut violer la Charte.

Cela me dérange. Il y a 10 ans, nous avons adopté l'article 487.01 du Code criminel, qui permettait à la police d'utiliser n'importe quelle technique dans une enquête. On en est venu à faire des perquisitions secrètes ressemblant à de vraies entrées par effraction et à utiliser des techniques d'enquête qui violent la Charte. Cette disposition est maintenant remise en question. Je ne croyais pas, lorsque nous l'avons adoptée, que nous en arriverions là. Il me semblait que c'était un ajout plutôt simple aux exigences existantes, étant donné que l'électronique évoluait et que, à cause de la nouvelle technologie, la police avait besoin de nouvelles techniques d'enquête. Le Code criminel parle d'activités secrètes, tout comme le projet de loi, et il y a lieu de s'interroger. Je n'ai pas vérifié récemment, mais on peut s'interroger sur la constitutionnalité. Convenez-vous que la question fait l'objet de beaucoup de discussions en jurisprudence?

Ce qui me préoccupe, c'est que presque tous les mandats sont décernés en vertu de l'article 487.01 du Code criminel parce que cela permet de faire n'importe quoi. C'est ce que dit le texte. Dans le projet de loi à l'étude, nous faisons la même chose et employons les mêmes mots : activités secrètes. Nous exemptons la police de ce qui serait normalement une violation de la Charte.

**M. Kilkie :** Dans un moment, je vais demander à ma collègue de donner des détails au sujet de ce qui est possible aux termes des modifications, en ce qui concerne l'identité d'une autre personne. D'après les renseignements reçus de la police, dans le cas des identités cachées, on utilise le nom d'une personne fictive plutôt que d'une personne existante.

À propos du mandat général, vous dites que les activités secrètes, les perquisitions secrètes, et cetera. englobent n'importe quoi. Cela n'est pas laissé à l'entière discrétion de la police. Le mandat suppose une autorisation judiciaire. Il s'agit d'une technique précise. Je le dis en songeant à l'application de la Charte.

**Senator Baker:** Absolutely. However, the judge is simply following the law because it says, “any thing.” We passed that in section 487.01. “Sneak and peek” is the favourite one — walk into anyone’s house any number of times at any time to sneak and peek. That is legal in Canada under section 487.01. There is no restriction in this bill on stealing someone’s identity under clause 7 of Bill S-4.

**Ms. Klineberg:** The exemption provided in section 368.2 is narrow and limited. It simply provides an exemption to the offences in 366 to 368.1. It does not in any way provide an exemption or defence to a charge of personation, for example. If a police were impersonating a real person and made out the offence of personation, nothing in this exemption would provide a defence to that charge of personation.

**Senator Baker:** Is that so?

**Ms. Klineberg:** Yes. It provides only an exemption to the offences of forgery and forgery-related offences. It does not provide any additional protection from liability for any offences not listed in that section.

One act might be exempt from the forgery provisions, but that police officer could still be guilty of other offences if he is committing them.

**The Chair:** Okay.

**Senator Baker:** It is not, Madam Chair. I do not think it is okay, but I will let it go. I know the answer.

**The Chair:** I was not prejudging your conclusion, Senator Baker. I said “okay” in the sense that I thought Ms. Kleinberg had concluded her response.

**Senator Baker:** Those were excellent answers.

**The Chair:** Do other senators have questions?

**Senator Joyal:** I understand clause 7 and clause 9 of Bill S-4 in relation to a public officer. They do not cover the police, who know that he obtained false identity papers and he is using them. In the other provision of the Criminal Code, that police officer would be protected from being charged with a criminal offence.

**Mr. Kilkie:** Can I clarify? Is your question for the mere possession of false identification?

**Senator Joyal:** Yes, the possession and the use of it. If we exempt the public servant who is giving information to constitute a false identity, as proposed section 368.2 mentions, we are exempting it from being guilty of an offence under this act. Section 368.2 states:

No public officer, as defined in subsection 25.1(1), is guilty of an offence under any of sections 366 to 368.1 if the acts alleged to constitute the offence were committed by the public officer for the sole purpose of establishing or maintaining a covert identity for use in the course of the public officer’s duties or employment.

**Le sénateur Baker :** Bien sûr. Toutefois, le juge suit simplement la loi, où il est question de « tout acte ». C’est le texte que nous avons adopté à l’article 487.01. Et les perquisitions secrètes sont l’activité préférée : on peut aller fureter autant de fois qu’on veut chez n’importe qui. C’est légal, au Canada, à cause de l’article 487.01. Le projet de loi S-4, à l’article 7, n’impose aucune restriction au vol d’identité.

**Mme Klineberg :** L’exemption prévue à l’article 368.2 est étroite et d’application limitée. Elle ne vise que les infractions prévues aux articles 366 à 368.1. L’article ne prévoit ni exemption ni défense pour une inculpation d’usurpation d’identité, par exemple. Si un agent se fait passer pour une autre personne et se rend coupable d’usurpation d’identité, rien, dans cet article, ne lui donne un moyen de défense contre l’inculpation d’usurpation d’identité.

**Le sénateur Baker :** Vraiment?

**Mme Klineberg :** Vraiment. Il n’y a exemption que pour les infractions relatives aux faux documents. L’article ne procure aucune protection supplémentaire à l’égard de quelque infraction qui n’y est pas précisée.

Un acte peut échapper aux dispositions sur les faux, mais l’agent en cause pourrait être reconnu coupable d’autres infractions qu’il aurait commises.

**La présidente :** D’accord.

**Le sénateur Baker :** Non, madame la présidente, ce n’est pas d’accord. Je ne le crois pas, mais je vais laisser passer. Je connais la réponse.

**La présidente :** Je ne présuiais pas de votre conclusion, sénateur Baker. J’ai dit « d’accord » parce que je pensais que la réponse de Mme Klineberg était terminée.

**Le sénateur Baker :** Les réponses ont été excellentes.

**La présidente :** D’autres sénateurs ont des questions?

**Le sénateur Joyal :** Je comprends les articles 7 et 9 du projet de loi S-4 dans le cas d’un fonctionnaire public. Ils ne s’appliquent pas au policier qui sait qu’il s’est procuré de faux papiers d’identité et s’en sert. Aux termes de l’autre disposition du Code criminel, le policier ne pourrait être inculpé d’infraction pénale.

**M. Kilkie :** Une précision : votre question porte-t-elle sur la simple possession de faux papiers d’identité?

**Le sénateur Joyal :** Oui, la possession et l’utilisation de faux papiers d’identité. Si nous exemptons le fonctionnaire qui fournit de l’information pour constituer une fausse identité, comme il est proposé à l’article 368.2, nous l’exonérons de toute culpabilité d’infraction. L’article 368.2 dit ceci :

Le fonctionnaire public, au sens du paragraphe 25.1(1), ne peut être reconnu coupable d’une infraction prévue à l’un des articles 366 à 368.1 si les actes qui constitueraient l’infraction ont été accomplis dans le seul but d’établir ou de préserver une identité cachée pour son utilisation dans le cadre de ses fonctions ou de son emploi.



In other words, a civil servant would be clear, but the police would use that identity paper in its covert operation. Where is that policeman benefiting from innocence on the basis that he is doing something wrong — he is doing something criminal?

The way you read section 368.2:

[Translation]

No public officer, as defined in subsection 25.1(1), is guilty of an offence under any of sections 366 to 368.1 if the acts alleged to constitute the offence were committed by the public officer for the sole purpose of establishing or maintaining a covert identity—

[English]

**Mr. Kilkie:** My understanding is that you have questions concerning the phrase “public officer.” For public officer, we have used the same definition that is used in section 25.1, and that includes the police. A public officer is defined there as any public officer with the powers of a peace officer.

The reason we have used that definition — and I understand it is confusing because there are other definitions of “public officer” in the Criminal Code — is to narrow the scope of the class of people who can make use of this exemption, so as not to broaden the use of covert ID in the course of investigation to a class larger than those who could make use of section 25.1. It is the same definition, but it certainly covers the police.

**Senator Joyal:** Does it cover the civil servant who would be making the false birth certificate, the false insurance card or all the others?

**The Chair:** In the Criminal Code, section 25.1(1) definition is:

“public officer” means a peace officer, or a public officer who has the powers of the peace officer under an Act of Parliament.

**Senator Baker:** The definition of “peace officer,” in section 2 of the Criminal Code, is pretty expansive.

**The Chair:** We are not using that one.

**Senator Baker:** Yes, you are, because public officer is a peace officer.

**Ms. Klineberg:** I am not sure I understand the question either, but I think part of your question, Senator Joyal, related to the civil servants who produce the documents. That is referred to in the exemption in clause 7 of the bill. There is a separate exemption for the individuals, for example, who work at the motor vehicle licensing bureau or provincial birth certificate registries, the ones who actually make the documents.

There is an even narrower exemption for these people, which only applies to the offence of making the false documents. These people are not exempt from offences of using the false documents

Autrement dit, un fonctionnaire serait innocent, mais c’est le policier qui utiliserait les faux papiers pour son activité secrète. Où dit-on que le policier est innocent même s’il commet un acte répréhensible, un acte criminel?

Vous interprétez ainsi l’article 368.2 :

[Français]

Le fonctionnaire public, au sens du paragraphe 25.1(1), ne peut être reconnu coupable d’une infraction prévue à l’un des articles 366 à 368.1 si les actes qui constitueraient l’infraction ont été accomplis dans le seul but d’établir ou de prévenir une identité cachée [...]

[Traduction]

**M. Kilkie :** D’après ce que je comprends, vous avez des questions au sujet de l’expression « fonctionnaire public ». Pour cette expression, nous avons utilisé la même définition qu’à l’article 25.1, et elle englobe les agents de police. Dans cet article, l’expression désigne tout fonctionnaire public disposant des pouvoirs d’un agent de la paix.

Si nous avons utilisé cette définition — et je comprends que cela puisse porter à confusion, car il y a d’autres définitions de « fonctionnaire public » dans le Code criminel —, c’est pour limiter la catégorie de personnes qui peuvent se prévaloir de cette exemption, de façon à ne pas élargir l’utilisation de l’identité cachée au cours d’une enquête à une catégorie plus large que celle des personnes qui pourraient se prévaloir de l’article 25.1. C’est la même définition, et elle englobe certainement la police.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce qu’elle englobe également le fonctionnaire qui établirait le faux certificat de naissance, la fausse carte d’assurance et d’autres faux documents?

**La présidente :** Au paragraphe 25.1(1) du Code criminel, la définition est la suivante :

« fonctionnaire public » Agent de la paix ou fonctionnaire public disposant des pouvoirs, d’un agent de la paix au titre d’une loi fédérale.

**Le sénateur Baker :** La définition de « fonctionnaire public » proposée à l’article 2 du Code criminel est très large.

**La présidente :** Ce n’est pas celle que nous utilisons.

**Le sénateur Baker :** Oui, parce que le fonctionnaire public est agent de la paix.

**Mme Klineberg :** Je ne suis pas sûre de comprendre la question non plus, mais je crois, sénateur Joyal, que votre question portait sur les fonctionnaires qui produisent les documents. Il en est question dans l’exemption qui figure à l’article 7 du projet de loi. Il y a une exemption distincte pour ceux qui travaillent dans un bureau d’immatriculation, par exemple, ou à l’état civil provincial, ceux qui produisent les documents.

Il y a une exemption encore plus étroite pour ces personnes. Elle ne vise que la fabrication de faux. Elles ne sont pas exonérées des infractions relatives à l’utilisation de faux documents. Elles ne

— only from section 366, and also only where they make it on good faith at the request of a government agency or department.

The people who manufacture the documents are protected by the exemption provided for in clause 7. The law enforcement exemption, which is a separate issue and of concern because of its relationship to section 25.1, is the exemption provided for in clause 9. They are provided for separately because the elements which give rise to the exemptions are different.

**Senator Joyal:** Therefore, the point raised by Senator Nolin is still open. There are criminal acts that police have to report to be sure that there is a counterweight in the system to ensure that the police do not go wild and do all kinds of things they think they should be doing. If they have to report it, there is a check within the system on the initiative of committing an offence.

With this one, we give the police a free hand in taking any initiative in relation to getting false documentation. There is no check in the system that they have to report it in the same way they are reporting the other crimes we have granted them the authority to do.

**Mr. Kilkie:** Essentially, that is correct in terms of the obtaining of the false identification and the uttering of it. In terms of personation of that real person, which has been raised, if that were the case that the police were going to go that step further and pretend to be someone else, that would be the type of conduct that would still need to be addressed through section 25.1.

That would be an offence not covered by these exemptions and, therefore, would go beyond the baseline, the tools required to carry out undercover operations. The use, beyond possessing and having those tools to create the identity, would require section 25.1. I would not describe it as open ended with relation to anything covert in relation to documents. If you got into any of the ID theft offences that are created here, that would still require section 25.1, if those were invoked.

**Senator Nolin:** I beg to differ, sir. When you read section 368 of the Criminal Code, which is covered by the exemption, you will see that it does exactly what Senator Joyal is saying. Let us read it together.

Every one who, knowing that a document is forged,

- (a) uses, deals with or acts upon it, or
- (b) causes or attempts to cause any person to use, deal with or act on it, as if it were genuine,
- (c) is guilty. . . .

That is exempt.

**Mr. Kilkie:** I agree.

**Senator Nolin:** That is our problem. We understand the desire to make it easier for the police to do that; but we have a principle that you asked us to adopt 10 years ago. We have refined that

sont exemptées que de l'article 366, et même là, seulement si elles agissent de bonne foi à la demande d'un organisme gouvernemental ou d'un ministère.

Ceux qui fabriquent les documents sont protégés par l'exemption prévue à l'article 7. L'exemption au titre de l'application de la loi, qui est une question distincte et qui est préoccupante à cause de son rapport avec l'article 25.1, est celle qui est prévue à l'article 9. Les deux exemptions sont présentées séparément parce que les éléments qui les justifient sont différents.

**Le sénateur Joyal :** Le point signalé par le sénateur Nolin reste donc entier. Il y a des actes criminels dont la police doit faire rapport pour qu'il y ait un contrepoids dans le système et pour éviter que la police ne s'emballe et ne fasse toutes sortes de choses à son idée. Si elle doit faire rapport, il y a un contrepoids à la perpétration d'infractions.

Dans ce cas-ci, nous donnons carte blanche à la police, qui peut faire n'importe quoi en ce qui concerne les faux documents. Il n'y a dans le système aucune exigence de rapports qui serve de frein comme il en existe pour les autres crimes que nous l'avons autorisée à commettre.

**M. Kilkie :** Pour l'essentiel, c'est exact, en ce qui concerne les fausses identités et leur utilisation. Quant à l'usurpation d'identité, dont il a été question, si la police s'avance jusqu'à et usurpait l'identité de quelqu'un, ce comportement serait visé par l'article 25.1.

Ce serait une infraction non visée par ces exemptions. Elle irait donc au-delà du point de référence, des moyens nécessaires à l'exécution d'activités secrètes. Au-delà de la possession et l'utilisation des moyens nécessaires à la création d'une identité, il faudrait faire intervenir l'article 25.1. Je ne dirais pas que tout est permis en ce qui concerne l'utilisation de documents pour des activités secrètes. S'il s'agit d'infractions relatives au vol d'identité, il faudrait toujours faire intervenir l'article 25.1.

**Le sénateur Nolin :** Je ne partage pas cet avis. Si vous lisez l'article 368 du Code criminel, visé par l'exemption, vous constaterez qu'il fait exactement ce que dit le sénateur Joyal. Lisons-le ensemble.

Quiconque, sachant qu'un document est contrefait, selon le cas :

- a) s'en sert, le traite, ou agit à son égard;
- b) fait, ou tente de faire, accomplir l'un des actes visés à l'alinéa a), comme si le document était authentique, est coupable :
- c) soit d'un acte criminel [...]

Il y a donc exemption.

**M. Kilkie :** Je suis d'accord.

**Le sénateur Nolin :** C'est notre problème. Nous comprenons qu'on veuille faciliter la tâche de la police, mais il y a là un principe que vous nous avez demandé d'adopter il y a 10 ans.



principle. We now have section 25.1 to 25.3 and we are still not convinced we should go on a sidetrack and not respect those sections.

I understand that we have done it in the past. That was your answer two or three weeks ago. You said that we have already done it for other things, such as use of arms.

Well, maybe we should have been more scrupulous at that time. We were not, but today we have a concern. That is the problem we have. We may adopt it on division and ask the chamber to decide.

**The Chair:** That might be an interesting way to proceed.

**Senator Joyal:** Personally, I have no objection that the police use false documentation in a covert operation. No one would have any objections to that. However, what we were concerned about 10 years ago and are still concerned about is that when we do that, the system should have a check in itself to ensure that such a practice is not abused.

There should not be a widespread capacity for the police to use any kind of false identity with no check in the system, and they do not have to report it the way we have done in the past. That is our concern. The more we create new crimes and the more we exempt the police with no counterbalance or counterweight in the system, I think we are doing something wrong.

**The Chair:** I suspect that the officials have given us the answers that they have to give us, and it is now the time for senators to conclude with what they want to do about it.

I have a point, which has to do not with the substance of the bill but with the drafting of it. Throughout this bill, in numerous places, amendments are made to the Criminal Code to insert grammatical errors in the English-language version. These arise, I expect, out of what is sometimes referred to as political correctness, and I should note for the record that I am an ardent feminist and a champion of neutral language but not of grammatical inaccuracy.

The construction that I refer to is the use of plural pronouns on subsequent reference to "everyone." For example, everyone commits an offence who, knowing that they are committing an offence . . .

As a general practice, I find it profoundly objectionable. However, in this bill, there is one clause where I think it simply cannot be allowed to stand. That is clause 2, where the proposed language rewrites section 130 of the Criminal Code to say:

Everyone commits an offence who

(a) falsely represents themselves to be a peace officer. . . .

Then we would have (b) say:

Nous avons précisé ce principe. Nous avons maintenant les articles 25.1 à 25.3, et nous ne sommes toujours pas convaincus qu'il faut contourner des dispositions au lieu de nous y conformer.

Je comprends que nous l'avons fait par le passé. Telle a été votre réponse, il y a deux ou trois semaines. Vous dites que nous l'avons déjà fait pour d'autres éléments, comme l'utilisation d'armes.

À ce moment-là, nous aurions peut-être dû être plus scrupuleux. Nous ne l'avons pas été et aujourd'hui, nous avons des préoccupations. Voilà le problème que nous avons. Nous pourrions peut-être adopter la mesure par un vote et laisser au Sénat le soin de prendre une décision.

**La présidente :** Ce serait peut-être une façon intéressante de nous y prendre.

**Le sénateur Joyal :** Pour ma part, je n'ai pas d'objection à ce que la police se serve de faux documents pour des activités secrètes. Personne n'a d'objections, sans doute. Toutefois, ce qui nous inquiétait il y a dix ans et nous inquiète toujours, c'est l'absence de contrepoids dans le système qui permettrait de se prémunir contre les abus de cette pratique.

La police ne devrait pas avoir une très large capacité d'utilisation de toutes sortes de faux documents d'identité sans contrepoids dans le système, sans avoir à en faire rapport comme par le passé. Voilà ce qui nous préoccupe. Plus nous prévoyons de nouvelles infractions criminelles et plus nous accordons des exemptions à la police, sans freins ni contrepoids, plus nous nous engageons dans une voie répréhensible, il me semble.

**La présidente :** Les fonctionnaires nous ont sans doute donné les réponses qu'ils doivent nous donner, et il est maintenant temps que les sénateurs concluent en décidant ce qu'ils veulent faire.

J'ai un point à souligner qui concerne non pas le fond du projet de loi, mais son libellé. Tout au long du projet de loi, à de nombreux endroits, des modifications sont apportées au Code criminel pour ajouter des erreurs grammaticales dans la version anglaise. Les rédacteurs cherchent sans doute à respecter ce qu'on appelle parfois la rectitude politique. Je tiens à ce qu'on sache que je suis une fervente féministe et que je préconise l'emploi d'une langue neutre, mais je n'accepte pas les inexactitudes grammaticales.

La construction à laquelle je pense est l'emploi de pronoms au pluriel, suivis du terme « everyone ». Par exemple : « Everyone commits an offence who, knowing that they are committing an offence... »

Cette pratique généralisée me semble profondément choquante. Toutefois, il y a dans le projet de loi une disposition où elle ne peut vraiment pas être tolérée. Il s'agit de l'article 2 dont le libellé est une reformulation de l'article 130 du Code criminel :

Everyone commits an offence who

(a) falsely represents themselves to be a peace officer [...]

Puis, nous aurions le paragraphe (b) qui dit :

... uses a badge or article of uniform or equipment in a manner that is likely to cause persons to believe that they are a peace officer . . . .

If you really want to analyze that sentence, what that now says is it is an offence to induce members of the public to believe that those members of the public are "a peace officer," and I do not believe we can allow that to stand.

When we get there, I shall do something that is very rare for a chair, and I shall personally propose an amendment to that clause of this bill, unless I can be persuaded otherwise.

**Senator Nolin:** In French, of course, it is singular.

[Translation]

**The Chair:** In French, it is fine. In French they are not obsessed with these matters that end up in extraordinary complications.

[English]

**Senator Nolin:** It is one person doing one thing, alone.

**Ms. Klineberg:** As senators are aware, those are the sorts of amendments that the drafters implement in legislation as we work with them on the policy that we are trying to put into drafting language.

I will be happy to bring your comments and concerns, including a transcript of proceedings today, back to the legislation section and the department for their consideration.

**The Chair:** You could even note that I saw heads nodding around this table when I made my not gentle remarks.

**Senator Joyal:** Before we go to clause-by-clause consideration, there is the issue that was raised yesterday, as you remember, about the translation of "reasonable inference" and "conclude reasonably." Of course and being reckless, en "sans se soucier."

As much as I might have certain knowledge of the French language, when I read those two sentences, if I had to comment on each of them, I would point out the different implications.

Have you had time to look into that and how we might ensure we are in sync to avoid uncertainty in the interpretation of the Criminal Code?

**Ms. Klineberg:** This is another one of those unfortunate situations that occurs when we reform the Criminal Code issue by issue, which is that we often face these situations where we are drafting new provisions. We draft simultaneously in English and French, as I am sure senators know, and we work together to try to, obviously, coordinate the new provisions. At the same time, we must take into consideration the rest of the text of the Criminal Code, which is the act in which these amendments will be placed. Therefore, consistency between English presently being drafted in a particular bill and similar English provisions in the rest of the Criminal Code, with the same on the French side, is

[...] uses a badge or article of uniform or equipment in a manner that is likely to cause persons to believe that they are a peace officer [...]

Si on fait une analyse sérieuse de cette phrase, on s'aperçoit qu'elle dit en fait ceci : Commet une infraction quiconque incite les membres du public à croire qu'eux-mêmes sont « agents de la paix ». Je ne crois pas que nous puissions tolérer cette formulation.

Lorsque nous en serons là, je vais faire quelque chose de très rare pour la présidence d'un comité en proposant un amendement à cette disposition, à moins qu'on ne puisse me convaincre qu'il faut agir autrement.

**Le sénateur Nolin :** En français, on emploie le singulier.

[Français]

**La présidente :** En français, ça va; en français on n'est pas obnubilé par ces questions qui nous induisent dans des contorsions extraordinaires.

[Traduction]

**Le sénateur Nolin :** Une seule personne fait une chose.

**Mme Klineberg :** Comme les sénateurs le savent, c'est le genre de modification que les rédacteurs apportent dans les mesures législatives lorsque nous travaillons avec eux pour traduire la politique en texte législatif.

Je vais me faire un plaisir de transmettre vos observations et vos préoccupations, avec une transcription des délibérations d'aujourd'hui, au service des lois et au ministère pour qu'ils y réfléchissent.

**La présidente :** Vous avez même pu remarquer des hochements approbateurs lorsque j'ai fait mes observations pas très gentilles.

**Le sénateur Joyal :** Avant de passer à l'étude du projet de loi article par article, je voudrais rappeler une question qui a été soulevée hier, si vous vous souvenez bien. Il s'agit de la traduction de « reasonable inference » par « conclure raisonnablement » et de « reckless » par « sans se soucier ».

Dans la mesure où j'ai quelque connaissance du français, si je devais commenter ces deux phrases, je signalerais qu'ils ont une portée différente.

Avez-vous eu le temps d'étudier la question et de voir comment on peut mieux faire correspondre les deux textes afin d'éviter l'incertitude dans l'interprétation du Code criminel?

**Mme Klineberg :** C'est une autre de ces situations regrettables qui se produisent lorsque nous réformons le Code criminel à la pièce. Ce genre de problème surgit lorsque nous rédigeons de nouvelles dispositions. Nous rédigeons simultanément les textes anglais et français, comme les sénateurs le savent certainement, et nous travaillons ensemble, bien entendu, pour coordonner les nouvelles dispositions. Parallèlement, nous devons tenir compte du reste du texte du Code criminel dans lequel les modifications vont s'insérer. Il doit y avoir cohérence entre le nouveau texte d'un projet de loi et les dispositions semblables du Code criminel, et il faut assurer la même cohérence en français. C'est une tâche



also something we try to take into account. It is a very difficult balancing exercise. Do you vertically in one bill try to make the English and French accord better with each other if that will raise a conflict with the way French provisions in the bill are read next to similar provisions in the existing Criminal Code?

We tend to err on the side of keeping consistency in the vertical sense. What we are drafting now in English should be as consistent with the rest of the Criminal Code in English and likewise in French. Whether or not that is the right decision in any given bill is a very difficult call to make, but perhaps you can appreciate our objective. If we are drafting similar sorts of expressions as already exist in the Criminal Code, even though the translation of one section to the next might not be perfect, we tend to think it is preferable to try to stay consistent with the phraseology that is already there, each language at a time. That is my best answer to that question.

**Senator Joyal:** I understand the explanation, but the risk is there that in a situation where a person stands accused under one of those two sections, if you are a lawyer, you would try to plead the interpretation that is more favourable to your client. That is what I would do. Would you, as a lawyer, do the same? Probably. I see Senator Dickson nodding. It seems that we should try to avoid, as much as possible, in the Criminal Code —

**Ms. Klineberg:** I would add that typically these sorts of issues arise when you are talking about fundamental basic criminal law concepts, such as recklessness, knowledge, intention, things of that nature. Because the concepts are so fundamental to the whole of the criminal law and tend to be rather well understood through the whole of the criminal law, we feel a little bit more comfort that there is an abundant body of jurisprudence on what recklessness means. If everywhere in the Criminal Code recklessness is translated as “sans se soucier,” then there is a heightened degree of confidence that the interpretations will be the same, even if you were just to look at the words, you might come to a slightly different conclusion.

**Senator Wallace:** Before I ask my question, a couple of issues I raise relate to some of the evidence we have heard over the last few sessions and undoubtedly will be issues we will discuss in clause-by-clause consideration. Whichever way you wish to proceed, I could raise those issues now with Ms. Klineberg or, if you wish, as we move through clause-by-clause consideration and then perhaps call on her at that time. What would you prefer?

**The Chair:** Normally, in clause-by-clause consideration, we try to avoid debate for the sake of debate. We have discussions around proposed amendments, if there are proposed amendments.

**Senator Wallace:** Yes.

**The Chair:** If not, we proceed. We assume that we have had ample discussion in the committee's proceedings and indeed that debate can continue in the chamber if the bill is passed and goes back to the chamber.

très délicate. Faut-il, verticalement, essayer de mieux faire correspondre les textes anglais et français du projet de loi si cela fait surgir une divergence avec la façon dont les dispositions en français sont interprétées en regard de dispositions existantes du Code criminel?

Nous avons tendance à pécher par excès de cohérence dans l'axe vertical. Ce que nous rédigeons maintenant en anglais doit être cohérent avec le reste du texte anglais du Code criminel, et vous faisons la même chose en français. Est-ce la bonne décision dans tel ou tel projet de loi? Difficile à dire, mais vous pouvez peut-être comprendre notre objectif. Si nous utilisons dans un nouveau texte des expressions qui existent déjà dans le Code criminel, nous estimons qu'il est préférable de préserver la cohérence de la phraséologie existante, dans chacune des langues, quitte à accepter que telle ou telle traduction ne soit pas parfaite. Voilà la meilleure réponse que je peux donner à cette question.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends l'explication, mais il risque d'arriver, si une personne est accusée en vertu d'un de ces deux articles, que l'avocat opte pour l'interprétation la plus favorable à son client. C'est en tout cas ce que je ferais. Comme avocate, feriez-vous la même chose? Probablement. Je constate que le sénateur Dickson hoche la tête. Nous devrions essayer d'éviter autant que possible, dans le Code criminel [...]

**Mme Klineberg :** J'ajouterais que, le plus souvent, des questions comme celle-là surgissent lorsqu'il est question de notions fondamentales de droit pénal, comme l'imprudence, la connaissance, l'intention, et cetera. Comme ces notions sont fondamentales dans tout le droit pénal et sont plutôt bien comprises dans l'ensemble du droit pénal, nous sommes rassurés dans une certaine mesure du fait qu'il existe une abondante jurisprudence qui définit le sens de la notion d'imprudence. Si, dans l'ensemble du Code criminel, le terme « recklessness » est rendu par « sans se soucier », on peut avoir une plus grande assurance que les interprétations seront identiques, même si, à considérer les mots seulement, on risque d'en arriver à une conclusion légèrement différente.

**Le sénateur Wallace :** Avant de poser ma question, je signale qu'un ou deux points que je soulève concernent des témoignages que nous avons entendus au cours des dernières séances et qu'il faudra sans doute les aborder au stade de l'étude article par article. Selon la façon dont vous voulez procéder, je peux discuter de ces points dès maintenant avec Mme Klineberg ou, si vous préférez, lorsque nous ferons l'étude article par article, quitte à faire appel au témoin à ce moment-là. Que préférez-vous?

**La présidente :** Normalement, à l'étape de l'étude article par article, nous essayons d'éviter le débat pour le débat. Nous discutons des amendements proposés, s'il y en a.

**Le sénateur Wallace :** Oui.

**La présidente :** S'il n'y en a pas, nous poursuivons. Nous présumons qu'il y a eu d'amples discussions pendant les délibérations. Du reste, le débat peut se poursuivre au Sénat si le projet de loi est adopté et lui est renvoyé.

Since I am not exactly sure whether you are talking about generalized debate or specific amendment language, I am not sure what you think is appropriate at this point.

**Senator Wallace:** Let me clarify. No, it is specific. For example, it is the issue of the concept of recklessness, which we heard quite a bit a bit about.

**The Chair:** Do you have an amendment?

**Senator Wallace:** I have an opinion. I would be interested in hearing Ms. Klineberg's comment.

**The Chair:** I thought she had just made that comment.

**Senator Wallace:** I have a follow-up question.

**The Chair:** You get one quick follow-up and then we shall proceed to clause-by-clause consideration of the bill.

**Senator Wallace:** I will pass on that. The other issue I had related to the use of the term "credit card."

**The Chair:** Are you talking about an amendment?

**Senator Wallace:** Yes.

**The Chair:** Are you going to propose an amendment?

**Senator Wallace:** I am not proposing an amendment, but, in view of the evidence we have heard, I wonder what Ms. Klineberg's feeling would be on the use of that term in the bill.

**The Chair:** Are you talking about changing the definition in section 321 of the Criminal Code?

**Senator Wallace:** Yes.

**Ms. Klineberg:** I have one comment that I would like to share with the committee, based on the evidence that I heard, in particular, from Visa and MasterCard. There was a fair amount of discussion and a lot of interest around this committee table to ensure that the notion of "credit card" could capture emerging technologies. What I would like to bring to the committee's attention is that the definition of "credit card" is not in the bill. It is in the Criminal Code, but it is outside the scope of this bill. It is located in section 321 of the Criminal Code.

It is my view that a fair amount of flexibility is already built into the definition, provided by some of the terms that are there. For instance, "credit card" means "any card, plate, coupon book," but the definition goes on to say "or other device issued or otherwise distributed."

It is elements like that which I believe actually do provide the flexibility to cover emerging sorts of technologies. I know that was a specific issue of concern to the committee. I appreciate the opportunity to bring that to your attention.

**The Chair:** Senators, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-4, An Act to amend the Criminal Code (identity theft and related misconduct)?

**Hon. Senators:** Agreed.

Comme je ne vois pas exactement si vous voulez parler d'un débat général ou du texte précis d'un amendement, je ne sais pas trop ce qui vous semble convenir en ce moment.

**Le sénateur Wallace :** Je m'explique. Il s'agit de quelque chose de précis. Par exemple, il y a la notion d'imprudence, dont il a été un peu question.

**La présidente :** Avez-vous un amendement à proposer?

**Le sénateur Wallace :** J'ai une opinion. Je voudrais connaître le point de vue de Mme Klineberg.

**La présidente :** Je croyais qu'elle venait d'en parler.

**Le sénateur Wallace :** J'ai une question complémentaire.

**La présidente :** Vous posez cette question rapidement et nous allons ensuite passer à l'étude du projet de loi article par article.

**Le sénateur Wallace :** Je vais laisser tomber. Mon autre question concernait l'utilisation de l'expression « carte de crédit ».

**La présidente :** Vous voulez parler d'un amendement?

**Le sénateur Wallace :** Oui.

**La présidente :** Allez-vous proposer un amendement?

**Le sénateur Wallace :** Je ne propose pas d'amendement, mais, compte tenu des témoignages que nous avons entendus, je me demande ce que Mme Klineberg pense de l'utilisation de ce terme dans le projet de loi.

**La présidente :** S'agit-il de modifier la définition qui figure à l'article 321 du Code criminel?

**Le sénateur Wallace :** Oui.

**Mme Klineberg :** Il y a une réflexion dont je voudrais faire part au comité d'après les témoignages que j'ai entendus, notamment ceux de Visa et de MasterCard. Il y a eu passablement d'échanges au comité, qui a manifesté un vif intérêt. Il s'agissait de s'assurer que la notion de « carte de crédit » englobe les technologies émergentes. Ce que je voudrais signaler au comité, c'est que la définition de « carte de crédit » ne se trouve pas dans le projet de loi. Elle figure bien dans le Code criminel, mais cela est hors de la portée du projet de loi. Elle se trouve à l'article 321 du Code.

À mon avis, la définition donne déjà une bonne latitude, étant donné son libellé actuel. Par exemple, « carte de crédit » désigne « les cartes, plaquettes ou coupons ». Et la définition anglaise ajoute : « or other device issued or otherwise distributed ».

Ce sont des éléments comme ceux-là qui, à mon avis, permettent de couvrir les technologies émergentes. Je suis heureuse d'avoir pu vous le signaler.

**La présidente :** Sénateurs, est-ce d'accord pour que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et inconduites connexes)?

**Des voix :** D'accord.



**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** It is agreed.

Shall clause 1 carry? Do we have an amendment?

**Senator Joyal:** This amendment is in relation to the definition of “identity document,” a definition that we find in clause 1, which proposes to add section 56.1(3) to the Criminal Code. The definition starts at the bottom of page 1 and it goes on to the top of page 2.

The amendment would be to add “death certificate” after “a birth certificate.” The top phrase of page 2 starts with “a birth certificate.”

During the course of our testimony hearing, it was recognized that a death certificate that is issued under the government authority contains personal identity information that might be used to recreate the existence of a person who is dead. It is an important document just as the birth certificate is.

The first amendment would be to add “a death certificate” after the words “a birth certificate” on the first line. That is the substance of the first amendment.

**The Chair:** We have before us is phrased as one single amendment. Before you read that into the record, having moved it, perhaps you could talk about both parts.

**Senator Joyal:** The second amendment is in relation to the identity documents refers to “an employee identity card that would bear the photograph of that employee and the signature.”

What is important is that in that definition we include the health insurance card. The health card normally contains the owner’s photo and signature, which allows the owner to present to the hospital or a doctor. The same applies to the employee identity card that bears the same photograph and signature. That identification could provide access to many sensitive areas of government.

The proposal is to add, at line 5, on top of page 2, after “Indian status” the word “or an employee identity card that bears the employee’s photograph and signature.” We all know that I could show you my senator card; the law Clerk of the Senate could show you his identity card that gives him to access to very sensitive areas of government operation. There is no doubt that someone who would like to use the identity of someone else could use that card with all kinds of wrongful intentions.

It is an important document and we propose that it could be added to the list of documents that pertain to identity.

**The Chair:** I will ask you now to read your motion for the record. We can then go to senators who wish to discuss this motion.

**La présidente :** Le titre est-il reporté?

**Des voix :** D’accord.

**La présidente :** D’accord.

L’article 1 est-il adopté? Y a-t-il un amendement?

**Le sénateur Joyal :** L’amendement porte sur la définition de « pièce d’identité », à l’article 1, qui propose d’ajouter au Code criminel le paragraphe 56.1(3). La définition commence au bas de la page 1 et se poursuit à la page 2.

L’amendement vise à ajouter « certificat de décès » après « certificat de naissance ». La première ligne de la page 2 commence par « d’assurance-maladie ».

Au cours de notre audience avec audition de témoins, il a été reconnu qu’un certificat de décès délivré par l’État contient des renseignements personnels qui peuvent servir à recréer l’existence d’une personne décédée. Ce document est aussi important que le certificat de naissance.

Le premier amendement ajouterait donc « du certificat de décès » à la page 2, après les mots « du certificat de naissance ». Voilà en quoi consiste le premier amendement.

**La présidente :** Nous avons sous les yeux une proposition présentée comme un seul amendement. Avant que vous ne le lisiez, en en faisant la proposition, peut-être pourriez-vous parler des deux éléments.

**Le sénateur Joyal :** Le deuxième amendement qui porte sur les pièces d’identité concerne « la carte d’identité portant la photographie et la signature du titulaire ».

Ce qui est important, c’est que, dans cette définition, nous englobons la carte d’assurance-maladie. Cette carte comprend normalement la photo et la signature du titulaire, qui peut la présenter à l’hôpital ou à un médecin. La même chose vaut pour la carte d’identité de l’employé, carte qui a également la photographie et la signature du titulaire. Cette pièce d’identité pourrait donner accès à de nombreux éléments délicats de l’activité gouvernementale.

La proposition consiste à ajouter aux lignes 6 et 7, au haut de la page 2, après les mots « statut d’Indien » les mots « ou de la carte d’identité d’employé portant la photographie et la signature du titulaire ». Nous savons tous que je pourrais vous montrer ma carte de sénateur; le légiste du Sénat pourrait vous montrer sa carte d’identité, qui lui donne accès à des éléments très délicats de l’activité gouvernementale. Il ne fait pas de doute que quelqu’un qui voudrait utiliser l’identité de quelqu’un d’autre pourrait le faire avec toutes sortes d’intentions malveillantes.

Il s’agit donc d’un document important, et nous proposons de l’ajouter à la liste des pièces d’identité.

**La présidente :** Je vous invite maintenant à lire votre motion à haute voix. Nous pourrions ensuite donner la parole aux sénateurs qui veulent en discuter.

**Senator Joyal:** I move:

THAT Bill S-4 be amended in clause 1, on page 2:

(a) by replacing line 1 with the following:

“a birth certificate, a death certificate, a passport as defined in”; and

(b) by replacing line 5 with the following:

“status in Canada, a certificate of Indian status or an employee identity card that bears the employee’s photograph and signature.”

[Translation]

**The Chair:** In French, we say “on tient pour acquis”?

**Senator Joyal:** In French, it is moved:

THAT Bill S-4 be amended in clause 1, on page 2,

(a) by replacing line 1 with the following:

“a birth certificate, a death certificate, a passport as defined in”; and

(b) by replacing line 5 by the following:

“status in Canada, a certificate of Indian status or an employee identity card that bears the employee’s photograph and signature.”

[English]

**The Chair:** Senator Watt wishes to participate in the debate.

**Senator Watt:** I would like to have an explanation. What is the Indian status certificate? What is the purpose behind that?

**The Chair:** I think status Indians have cards saying that they are status Indians, do they not, Ms. Klineberg?

**Ms. Klineberg:** Yes. That is presently in the bill.

**Senator Watt:** I know it is in the bill.

**The Chair:** It is one more in the long list of government identity cards.

**Senator Baker:** There is a certificate for Indian status, is there? That is what Senator Watt is asking.

**Ms. Klineberg:** That is my understanding, yes.

**Senator Watt:** What does that mean?

**The Chair:** The purpose of this section is to identify an Indian status certificate as one of the documents that it is an offence to forge or have illicitly.

**Senator Watt:** I do not know whether such a thing exists. That is why I am asking. The witness is nodding.

**Le sénateur Joyal :** Je propose :

QUE le projet de loi S-4 soit modifié à l'article 1, à la page 2 :

a) par substitution, à la page 2, de ce qui suit :

« du certificat de décès, du passeport au sens du paragraphe 5(5), de »;

b) par substitution, aux lignes 6 et 7, de ce qui suit :

« tion au Canada, du certificat du statut d'Indien ou de la carte d'identité d'employé portant la photographie et la signature du titulaire, délivré ou paraissant délivré par un ».

[Français]

**La présidente :** Et en français, on tient pour acquis?

**Le sénateur Joyal :** En français, il est proposé :

QUE le projet de loi S-4 soit modifié à l'article 1, à la page 2 :

a) par substitution, à la ligne 2, de ce qui suit :

« du certificat de décès, du passeport au sens du paragraphe 57(5), de »;

b) par substitution, aux lignes 6 et 7, de ce qui suit :

« tion au Canada, du certificat du statut d'Indien ou de la carte d'identité d'employé portant la photographie et la signature du titulaire, délivré ou paraissant délivré par un ».

[Traduction]

**La présidente :** Le sénateur Watt souhaite participer au débat.

**Le sénateur Watt :** Je voudrais une explication. Qu'est-ce que le certificat du statut d'Indien? Pourquoi en est-il question ici?

**La présidente :** Je crois que les Indiens inscrits ont des cartes qui attestent leur statut. N'est-ce pas, madame Klineberg?

**Mme Klineberg :** Oui. Cette pièce d'identité est actuellement indiquée dans le projet de loi.

**Le sénateur Watt :** Je le sais bien.

**La présidente :** Elle figure dans la longue liste des pièces d'identité délivrées par le gouvernement.

**Le sénateur Baker :** Il existe un certificat de statut d'Indien, n'est-ce pas? C'est la question que le sénateur Watt pose.

**Mme Klineberg :** Je le crois, oui.

**Le sénateur Watt :** Qu'est-ce que cela veut dire?

**La présidente :** Cet article indique que le certificat du statut d'Indien est l'une des pièces dont il est interdit de faire un faux ou de les posséder illégalement.

**Le sénateur Watt :** J'ignorais que ces certificats existaient. Voilà pourquoi je pose la question. Le témoin hoche la tête.



**Ms. Klineberg:** We developed this list in consultation with a host of other federal departments. The Department of Justice, where I work, does not have responsibility for any of these documents, so we worked together with other departments to identify which were the federal government-issued documents that should be included in this list. Unfortunately, I can say only that the Department of Indian Affairs and Northern Development advised us that this document should be included on the list because it is used as an identity document.

The information I have is that there is such a certificate but, unfortunately, I am unable to provide you with the details.

**Senator Watt:** It does not eliminate my worries, but that is okay. You are talking about a membership card, not a status card. If that is the case, and if you are to put it in there, why not Inuit?

**The Chair:** If the language is in some way inadequate, we are not in a position to make that determination this morning. Even if this bill passes with this language in it in committee, it is still before the Senate and can be amended if we determine that it should be amended.

**Senator Watt:** All right; I will let it go.

**Senator Wallace:** Senator Joyal, I will address your suggestion to include a death certificate. At first blush, it has a reasonableness to it because it is a government-issued certificate. However, it is different from all the other documents because the person or persons who would be in possession of that certificate would not be the person named, for obvious reasons. All of the other documents would be in the possession of the person identified.

Given that and, I suppose, technically, since that certificate would always be in the possession of someone else, perhaps it could be argued that the offence has been committed. I would suggest that because a death certificate is so different from all the others, that it not be included. The nature of the certificate is different.

**The Chair:** When Senator Joyal first made this suggestion, my initial reaction was similar to yours but then I thought, wait a minute: The idea is possessing for an unlawful purpose, and a death certificate could be used to claim a legacy or claim access to someone else's assets, for example, by alleging, my grandfather is dead, when in fact my grandfather is not dead.

**Senator Wallace:** The information on the death certificate would fall within the definition of identity information as defined in the bill. Effectively, that information would be used and if it were used for a fraudulent purpose, it would be captured by the bill.

**Ms. Klineberg:** This specific offence, unlike the other ones, does not require proof of there being an unlawful purpose.

**The Chair:** — without lawful excuse.

**Ms. Klineberg:** That is true but there is no need to prove an unlawful purpose.

**Mme Klineberg :** Nous avons dressé cette liste en consultant une foule d'autres ministères fédéraux. Le ministère de la Justice, où je travaille, n'a la responsabilité d'aucun de ces documents. Nous avons donc travaillé avec d'autres ministères pour cerner les documents délivrés par le gouvernement fédéral qui devraient figurer dans cette liste. Malheureusement, je peux dire seulement que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien nous a signalé que ce certificat devrait figurer dans la liste parce qu'il sert de pièce d'identité.

D'après mes renseignements, ce certificat existe, mais, malheureusement, je suis incapable de vous donner les détails.

**Le sénateur Watt :** Cela ne dissipe pas mes inquiétudes, mais c'est d'accord. On parle de carte de membre, pas de certificat de statut. Si tel est le cas, et si vous inscrivez ce document dans la liste, pourquoi ne pas le faire pour les Inuits?

**La présidente :** Si le libellé laisse à désirer d'une façon ou d'une autre, nous ne sommes pas en mesure de le décider ce matin. Même si le projet franchit l'étape du comité avec ce texte inchangé, le projet de loi sera étudié au Sénat, et il sera possible de l'y amender s'il est établi qu'il doit l'être.

**Le sénateur Watt :** Très bien. Je laisse tomber.

**Le sénateur Wallace :** Sénateur Joyal, je vais dire un mot de votre proposition d'ajout du certificat de décès. À première vue, elle semble raisonnable, car il s'agit d'un certificat délivré par le gouvernement, mais il a ceci de différent, par rapport à tous les autres documents, que la ou les personnes qui seraient en possession de ce certificat seraient autres que la personne nommée, pour des raisons évidentes. Tous les autres documents seraient en la possession du titulaire.

Étant donné ce fait, on pourrait sans doute soutenir que, en toute rigueur, l'infraction a été commise, puisque ce certificat serait toujours en possession de quelqu'un d'autre. Je proposerais de ne pas ajouter le certificat de décès parce qu'il est foncièrement différent des autres documents. Sa nature est différente.

**La présidente :** Lorsque le sénateur Joyal a fait cette proposition, ma première réaction a été semblable à la vôtre, mais je me suis ensuite ravisée : ce qui est en cause ici, c'est la possession à des fins illégales. Or, on peut utiliser un certificat de décès pour réclamer une succession ou les biens de quelqu'un d'autre en alléguant que son grand-père est mort, alors qu'il ne l'est pas.

**Le sénateur Wallace :** Les renseignements qui figurent sur un certificat de décès correspondent à la définition que le projet de loi donne des renseignements identificateurs. Et effectivement, ces renseignements peuvent être utilisés, et s'ils le sont à des fins frauduleuses, le projet de loi s'appliquerait.

**Mme Klineberg :** Pour cette infraction en particulier, à la différence des autres, il n'est pas nécessaire de prouver l'intention illégale.

**La présidente :** [...] sans excuse légitime.

**Mme Klineberg :** C'est vrai, mais il n'est pas nécessaire de prouver l'intention illégale.

**Senator Joyal:** It seems that if a person wants to create an identity using someone else's information, the death certificate is a prime instrument to use. If a person wants to recompose the identity of someone who never existed to create a new person, the information on the death certificate might be used as a prime source of information precisely because the person is dead. This document is of particular interest to anyone who wants to forge the identity of a new person or to subsume to someone who is dead. We all know that during elections, the first substitutions of persons were through the names of the deceased. It is so obvious that I do not see why we should omit that document from the list.

**Senator Wallace:** I will reiterate: by its nature, the death certificate is different from all other documents listed in 56(3).

**Senator Joyal:** I agree, but it is a government document, which is the important element. It contains sensitive information for anyone who might want to assume the identity of someone else or to create a new person. That is why it is an important document.

**The Chair:** Is there further discussion?

**Senator Nolin:** Senator, in the Province of Quebec a notary will ask for that document when he handles the estate of a deceased person. It is an important document.

**Senator Joyal:** In Quebec, one must present the funeral director with the death certificate before the funeral preparations can begin. The funeral homes are compelled by Quebec regulations to obtain that certificate before proceeding to ensure that the person is truly dead.

**Senator Wallace:** Your other suggested amendment, senator, refers to the employee identity card. Where would that be inserted? I want to be sure that I am clear on this. Would it be in proposed section 56(1)(3) and after which words?

**Senator Joyal:** Are you on page 2?

**Senator Wallace:** Yes.

**Senator Joyal:** At line 5, which begins,

“status in Canada or a certificate of Indian status,”

I propose that the words,

“an employee identity card”

follow immediately after that line.

**Senator Wallace:** There is no question that the identity card is issued by the department or agency and not by a private employer.

**Senator Joyal:** Absolutely, yes. In line 6, it would come after,

“issued or purported to be issued by a department or agency of the federal government or a provincial government. . . .”

**Le sénateur Joyal :** Il me semble que, pour celui qui veut créer une identité en se servant des renseignements identificateurs de quelqu'un d'autre, le certificat de décès est un excellent document à utiliser. Si quelqu'un veut constituer l'identité d'une personne qui n'a jamais existé, créer ainsi une nouvelle personne, les renseignements qui figurent sur le certificat de décès peuvent être une excellente source, justement parce que la personne est décédée. Ce document présente un intérêt particulier pour quiconque veut créer l'identité d'une nouvelle personne ou prendre celle d'une personne décédée. Nous savons tous que, pendant les élections, les premières substitutions se sont faites au moyen du nom de personnes décédées. Bien évidemment, je ne vois pas pourquoi nous devrions omettre ce document de la liste.

**Le sénateur Wallace :** Je dois réaffirmer que, par sa nature, le certificat de décès est différent de tous les autres documents énumérés au paragraphe 56(3).

**Le sénateur Joyal :** Je suis d'accord, mais il s'agit tout de même d'un document délivré par le gouvernement, ce qui est l'élément important. Il contient des renseignements délicats pour quiconque voudrait reprendre l'identité de quelqu'un d'autre ou créer l'identité d'une nouvelle personne. C'est pourquoi il s'agit d'un document important.

**La présidente :** D'autres participations au débat?

**Le sénateur Nolin :** Sénateur, au Québec, le notaire demande ce document pour régler la succession d'une personne décédée. C'est un document important.

**Le sénateur Joyal :** Au Québec, il faut présenter le certificat de décès au directeur de salon funéraire avant que les préparatifs ne puissent commencer. Les salons funéraires sont contraints par la réglementation québécoise d'obtenir ce certificat avant toute chose pour s'assurer que la personne est vraiment décédée.

**Le sénateur Wallace :** Sénateur, votre autre amendement porte sur la carte d'identité d'employé. Où cet ajout se ferait-il? Je veux avoir l'assurance de bien comprendre. Ce serait à l'alinéa 56(1)(3)? Après quels mots?

**Le sénateur Joyal :** Êtes-vous à la page 2?

**Le sénateur Wallace :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Aux lignes 6 et 7, qui débutent par :

« tion au Canada ou du certificat du statut d'Indien, »

je propose que les mots

« ou de la carte d'identité d'employé »

suivent immédiatement après.

**Le sénateur Wallace :** Il n'est pas précisé que la carte d'identité est délivrée par un ministère ou un organisme et non par un employeur du secteur privé.

**Le sénateur Joyal :** Absolument, oui. On ajoute tout de suite après :

« délivré ou paraissant délivré par un ministère ou un organisme public fédéral ou provincial... »



It bears only to a public identity card provided by a government agency, be it provincial or federal, to an employee in the form of a card with the photo and the signature. Normally, the holder of such a card is generally a full employee who has gone through the administrative paperwork and is under contract with the government.

**The Chair:** Are we ready to proceed to the vote on the amendment? It has been moved by Senator Joyal that Bill S-4 be amended in clause 1 on page 2 — Shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

[Translation]

**The Chair:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

[English]

**The Chair:** Carried.

**Senator Joyal:** I have another amendment to clause 1 that also pertains to identity documents.

On line 5 of the definition, at the top of page 2, the amendment is to add the words:

... any similar document before issued or purported to be issued by a department or agency of the federal government.

**The Chair:** Senator Joyal, since we have just amended line 5, might I suggest that you amend your formulation before you move it, rather than replace line 5, to replace line 6 with the following:

... for any similar document issued or purported to be issued ...

**Senator Joyal:** That is it, yes, by replacing line 6, because now we have adopted amendments that will change the line numbering. Essentially, the substance of the amendment is to have the words:

... any similar document ...

That is a federal or provincial government document issued by departments or agencies.

When I say “any similar document,” I mean that in the years to come, the governments will issue different documents that will contain identity information. We know that they are identity documents and we know that they contain sensitive information that could be used by anyone who wants to assume the identity of someone else. Essentially, that is the purpose of the amendment.

**The Chair:** Then in lines 8 to 10, you would be taking out the words “or any similar document”?

Il s'agit seulement d'une pièce d'identité publique délivrée par un organisme gouvernemental, provincial ou fédéral, à un employé sous forme de carte avec photo et signature. Normalement, le titulaire est un employé à part entière qui s'est soumis aux formalités administratives et a un contrat avec le gouvernement.

**La présidente :** Sommes-nous prêts à passer au vote sur l'amendement? Il est proposé par le sénateur Joyal que le projet de loi S-4 soit modifié à l'article 1, à la page 2... Dois-je poursuivre?

**Des voix :** Inutile.

[Français]

**La présidente :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion en amendement?

**Des voix :** D'accord.

[Traduction]

**La présidente :** Adopté.

**Le sénateur Joyal :** J'ai un autre amendement à proposer à l'article 1, qui porte aussi sur les pièces d'identité.

À la ligne 7 de la définition, au haut de la page 2, l'amendement vise à ajouter les mots suivants :

[...] tout autre document semblable délivré ou paraissant délivré par un ministère ou organisme public fédéral.

**La présidente :** Sénateur Joyal, comme nous venons de modifier les lignes 6 et 7, puis-je proposer que vous amendiez votre formulation avant de proposer l'amendement? Au lieu de parler de substitution aux lignes 6 et 7, on parlerait des lignes 7 et 8 :

[...] tout autre document semblable délivré ou paraissant délivré [...]

**Le sénateur Joyal :** C'est exact. Il faut effectivement corriger la numérotation des lignes, puisque nous avons adopté des amendements qui ont pour effet de la modifier. Essentiellement, le fond de l'amendement, c'est l'ajout des mots :

[...] tout autre document semblable [...]

C'est-à-dire des documents des gouvernements fédéral et provinciaux délivrés par des ministères ou organismes.

Lorsque je dis « tout document semblable », je veux dire que, dans les années à venir, les gouvernements délivreront des documents différents qui contiendront des renseignements identificateurs. Nous savons qu'il s'agit de documents d'identité et qu'ils contiennent des renseignements délicats dont pourrait se servir quiconque veut usurper l'identité de quelqu'un d'autre. Voilà pour l'essentiel la raison d'être de l'amendement.

**La présidente :** Puis, aux lignes 9 à 11, vous supprimeriez les mots « ou tout document semblable »?

**Senator Watt:** Let me understand — “status in Canada, certificate of Indian status or any similar document.” When you say “any similar document,” it is to replace, not to put in; is that what you are saying?

**The Chair:** No. What I suggested, and what Senator Joyal agreed with, is that instead of amending line 5 again, which will get very complicated, that we amend line 6; or that he propose an amendment to line 6, so that what we just did to line 5, which includes the reference to a certificate of Indian status, would remain.

**Senator Watt:** You also said “any similar document.” That particular concept probably will answer the concern that I had earlier. However, I want to be clear that we do have membership cards, which identify us as status Inuk.

**The Chair:** Are they issued by a government?

**Senator Watt:** What we started to do now is to put a lot of information into those little cards. It is all about your life — who you are, what you do, what your benefits are and things of that nature. It is full of information. That new technology is coming. Will that be taken into account when you use the words “any similar document”?

**Senator Joyal:** Yes, Senator Watt if a government department or agency issues them. They have to be issued by a government department or agency or a provincial government. If a band or a First Nation issued an identity document, it would not be covered by that definition because it is not a government document. For the purpose of belonging to a nation and being recognized by a nation, it would be the prerogative of a nation to issue such a document; but for the purpose of the Criminal Code, it would not be covered. It is quite clearly stated it has to be delivered by a federal or provincial government department or agency.

**Senator Watt:** The information about medical and things of that nature — the banking, real estate or whatever that might be — is a government concern, is it not?

**Senator Joyal:** It is a government concern, but it is not a government document per se; it is not issued by a government agency. If it is issued by the Indian Affairs department, it is a government document in the meaning of the section.

**Senator Watt:** I will take my chances with “any similar document” at this point.

**Senator Wallace:** To go back to the purpose of the bill and the new offence that it creates, it has serious consequences for anyone that is in possession of identity documents or identity information, as defined later. My understanding is that the drafters of the bill were very particular about defining clearly what would be included within that definition of identity document. As a result, there is a very restricted definition, no

**Le sénateur Watt :** J'essaie de comprendre — « tion au Canada, ou du certificat du statut d'Indien ou tout document semblable... » Lorsque vous proposez « tout document semblable », il s'agit de remplacer et non d'insérer. C'est bien ce que vous dites?

**La présidente :** Non. Ce que j'ai proposé et ce que le sénateur Joyal a accepté, c'est que, au lieu de modifier de nouveau les lignes 6 et 7, ce qui finira par devenir très compliqué, nous modifions les lignes 7 et 8; ou que le sénateur propose un amendement aux lignes 7 et 8 pour que l'amendement que nous venons d'apporter aux lignes 6 et 7, qui comprennent la mention du certificat du statut d'Indien, demeure.

**Le sénateur Watt :** Vous avez également dit « tout document semblable ». Cette notion serait probablement une réponse à mes préoccupations de tout à l'heure. Je tiens cependant à ce que les choses soient claires : nous avons des cartes de membre qui attestent de notre statut d'Inuit.

**La présidente :** Sont-elles délivrées par un gouvernement?

**Le sénateur Watt :** Nous avons commencé à mettre beaucoup d'information sur ces petites cartes. Tout concerne la vie du titulaire : identité, activité, prestations, et cetera. C'est plein d'information. Cette nouvelle technologie va s'implanter. En sera-t-il tenu compte si on emploie les termes « tout autre document semblable »?

**Le sénateur Joyal :** Oui, sénateur Watt, si c'est un ministère ou un organisme gouvernemental qui délivre ces documents. Il faut qu'ils soient délivrés par un ministère ou organisme gouvernemental ou encore par un gouvernement provincial. Si une bande ou une Première nation délivrait une pièce d'identité, elle ne serait pas englobée dans la définition parce qu'il ne s'agit pas d'un document gouvernemental. Pour ce qui est de l'appartenance à une nation, de la reconnaissance par une nation, la délivrance du document est la prerogative de la nation; mais aux fins de l'application du Code criminel, ce document ne serait pas visé. Il est très clairement indiqué que les documents doivent être délivrés par un ministère ou organisme du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial.

**Le sénateur Watt :** L'information d'ordre médical et les éléments de cette nature — les affaires bancaires, immobilières ou peu importe — cela intéresse le gouvernement, n'est-ce pas?

**Le sénateur Joyal :** Effectivement, mais il ne s'agit pas à proprement parler d'un document gouvernemental parce qu'il n'est pas délivré par un organisme gouvernemental. Si le document est délivré par le ministère des Affaires indiennes, il s'agit d'un document gouvernemental au sens de l'article.

**Le sénateur Watt :** Pour le moment, je vais courir le risque de me fier à l'expression « tout autre document semblable ».

**Le sénateur Wallace :** Pour en revenir à l'objet du projet de loi et à la nouvelle infraction qu'il prévoit, il faut dire qu'il y a de sérieuses conséquences pour quiconque est en possession de pièces d'identité ou de renseignements identificateurs, tels qu'ils sont définis plus loin. J'ai l'impression que les rédacteurs du projet de loi ont pris grand soin de préciser clairement le contenu de la définition de « pièce d'identité ». Il est donc certain que la



question. Purposely, I would say, they have avoided including a generalizing reference that would cover anything of a similar nature. I know the reason for that would be that there should not be any potential ambiguity around what would constitute an identity document, because a person in possession of that could face very serious criminal consequences.

I understand where you are going with this, Senator Joyal, and I appreciate that to give flexibility wherever possible and down the road is often a wise choice. In this case, because of the particular nature of the offence, we are creating new ground as parliamentarians, if this bill is approved, in developing this identity theft offence. I believe strongly we should limit ourselves to the identified identity documents to avoid creating ambiguity.

Your suggestion is well intended, and I understand why you suggested it. However, to use the phrase "or any similar document," as we have heard from witnesses yesterday, lawyers have a field day with those types of phrases. I believe it is important we get this bill, maybe with some modification, into law and do it as quickly as possible. However, I think we should do it in a controlled way and avoid such ambiguities.

**Senator Banks:** I hope I am not going to muddy the waters too much. First, with respect to the present amendment, Senator Joyal, does the word "provincial," by definition, include territorial?

**Senator Joyal:** In the Interpretation Act, yes.

**Senator Banks:** Thank you. Second, related to what Senator Wallace just said, the documents referred to in this bill are very clearly defined in the proposed section to which he is referring, 56(1)(3). They are, in fact, exclusively defined. Therefore, things by which people might identify themselves, which cannot now be contemplated by us because they are in forthcoming technology about which we know nothing, would almost by definition be excluded from the effect of this act.

Yesterday, I mentioned that I will be moving an amendment later on that would have the effect of taking into account future hypothetical, unanticipated-now means of identifying. My cat has a document in his ear. I do not know if that is a document, but we will soon be identified by means that none of us here can possibly, in our wildest dreams, contemplate.

Just to remind senators, I am talking about on page 6, in 402.1, inserting after the word "type" on the very bottom of the page, the words "whether or not. . ."

**The Chair:** Please, Senator Banks, we are limited to time.

**Senator Banks:** However, my same concern applies to section 56.1(3) because it is very definitive and it thereby excludes any future technology. I guess I am asking if we can revert to this, notwithstanding that we might approve it now because my same concern applies.

définition est très limitative. À dessein, je dirais, ils ont évité les mentions générales qui engloberaient tout ce qui est de nature semblable. Je sais que, s'ils l'ont fait, c'est pour éviter toute ambiguïté au sujet de ce qui constitue un document d'identité parce qu'une personne qui est en possession de ce type de document est passible de très graves conséquences pénales.

Je comprends où vous voulez en venir, sénateur Joyal et je reconnais que c'est souvent un choix judicieux de ménager une certaine latitude en prévision de ce qui peut survenir par la suite. Dans ce cas, à cause de la nature particulière de l'infraction, nous, parlementaires, défrichons un nouveau territoire, si toutefois le projet de loi est adopté, en créant cette infraction qu'est le vol d'identité. Je suis fermement convaincu que nous devrions nous limiter aux pièces d'identité identifiées pour éviter de créer de l'ambiguïté.

Votre proposition part d'une bonne intention, et je comprends pourquoi vous la faites. Toutefois, si nous employons l'expression « ou tout autre document semblable », comme les témoins nous l'ont dit hier, les avocats vont s'en donner à cœur joie. Selon moi, il est important de faire adopter ce projet de loi, peut-être avec quelques amendements, et de le faire le plus rapidement possible. Il faut toutefois agir de façon mesurée et éviter les ambiguïtés.

**Le sénateur Banks :** J'espère que je ne vais pas trop brouiller les cartes. D'abord, en ce qui concerne l'amendement à l'étude, sénateur Joyal, est-ce que le mot « provincial » englobe « territorial » par définition?

**Le sénateur Joyal :** Aux termes de la Loi d'interprétation, oui.

**Le sénateur Banks :** Merci. Deuxièmement, en ce qui concerne ce que le sénateur Wallace vient de dire, les documents visés dans le projet de loi sont très clairement définis au paragraphe 56.1(3). Ils sont définis de façon à exclure tout autre document. Par conséquent, les choses qui pourraient servir à l'identification personnelle et que nous ne pouvons même pas envisager parce qu'elles relèvent de la technologie de demain, dont nous ne savons rien, seront, presque par définition, exclues de la portée de la mesure à l'étude.

Hier, j'ai dit que je proposerais un amendement qui permettrait de tenir compte de moyens hypothétiques et encore inconnus d'attester l'identité. Mon chat a un document dans l'oreille. J'ignore si c'est un document, mais nous serons bientôt identifiés par des moyens qu'aucun d'entre nous ne peut encore envisager, même dans ses rêves les plus fous.

Simple rappel pour les sénateurs, je veux parler de la page 7, à l'article 402.1, de l'ajout, après le mot « type », tout au haut de la page, des mots...

**La présidente :** Je vous en prie, sénateur Banks, nous n'avons pas un temps illimité.

**Le sénateur Banks :** Toutefois, la même préoccupation concerne aussi le paragraphe 56.1(3) parce qu'il est très catégorique et exclut toute technologie future. Ce que je demande, probablement, c'est si nous pouvons revenir à cette question, même si nous donnons notre approbation maintenant, parce que j'ai les mêmes préoccupations à ce sujet.

**The Chair:** A committee is master of its own destiny, but you would have to seek the consent of the committee to go back and reopen clause 1.

**Senator Banks:** I guess I will do that at the time. Thank you.

**Senator Baker:** I wonder about the use of the words “similar document.” I could not understand Ms. Kleinberg’s explanation at our prior meeting in that the documents were identified as being specific and limited in nature for various reasons. What is in the bill is “similar” or “any similar document.” That is presently in this bill, but it says “issued or purported to be issued by a foreign government.”

Since the words are there as they relate to documents issued by a foreign government, why would the department be averse to including it as it relates to Canadian documents.

**Ms. Klineberg:** “Any similar document” in relation to documents that would be issued by foreign governments is there to avoid the situation where, for instance, a foreign government calls a driver’s licence by another name or it contains slightly different information. It is to allow flexibility so that the Canadian documents we have defined, their counterparts issued by foreign governments would be covered, even though they might be ever so slightly different.

It is a different issue than whether other Canadian government issued documents not identified on the list should be subject to the offence. We cannot survey the document issuing practices of every other country and list them. We have to have some sort of generic language capable of saying these are the documents that have been issued by Canadian governments and these are the documents issued by foreign governments that match up. It is still constrained by the nature of the comments that are listed in the offence.

Senator Joyal’s proposal is to say not just these Canadian documents but other Canadian government issued documents. There is definitely a difference in the scope.

**Senator Baker:** Just a second now. “Any similar documents issued by a foreign government,” but not “any similar documents issued by a Canadian government.”

If you had the wording “any similar documents issued by a foreign government” strictly within the four corners of what you have already listed, confined to the documents that were listed beforehand in this section, that would be fine, but that is not what it says. It says “any similar document issued by a foreign government,” which means “any similar document” could be any number of documents.

**The Chair:** I think we understand what you are saying, Senator Baker. It is a compelling argument.

**La présidente :** Le comité est maître de ses travaux, mais vous devrez demander le consentement du comité pour revenir en arrière et rouvrir l’article 1.

**Le sénateur Banks :** Je ferai sans doute cela une autre fois. Merci.

**Le sénateur Baker :** Je m’interroge sur l’emploi des mots « document semblable ». Je n’ai pas pu comprendre l’explication de Mme Klineberg à la séance précédente, car les documents ont été décrits comme précis et de nature limitée pour diverses raisons. Ce qu’on trouve dans le projet de loi, ce sont les termes « semblable » et « tout autre document semblable ». C’est ce qu’il y a dans le texte, mais on y lit aussi « délivré ou paraissant délivré par un gouvernement étranger ».

Étant donné ce libellé pour les documents délivrés par un gouvernement étranger, pourquoi le ministère répugne-t-il autant à adopter le même libellé pour les documents canadiens?

**Mme Klineberg :** L’expression « tout autre document semblable » a été employée à propos des documents de gouvernements étrangers pour éviter les situations où, par exemple, un gouvernement étranger considérerait le permis de conduire comme une pièce d’identité ou si le permis donnait une information légèrement différente. Cela laisse une certaine latitude pour que les documents canadiens que nous avons définis et les documents analogues délivrés par des gouvernements étrangers soient visés, même s’ils peuvent être légèrement différents.

C’est une question différente de celle de savoir si d’autres documents délivrés par le gouvernement du Canada qui ne figurent pas dans la liste devraient donner lieu à une infraction. Nous ne pouvons pas passer en revue les documents délivrés dans tous les autres pays et en dresser la liste. Il nous faut un libellé assez général pour pouvoir dire que les documents délivrés par les gouvernements au Canada sont ceux-là et que ces autres documents délivrés par des gouvernements étrangers correspondent. Il y a toujours la contrainte inhérente à la nature des observations énumérées dans l’infraction.

La proposition du sénateur Joyal consiste à dire qu’il ne faut pas se limiter à ces documents canadiens, mais englober également d’autres documents délivrés par le gouvernement du Canada. Il y a nettement une différence de portée.

**Le sénateur Baker :** Une seconde. On dit « tout autre document semblable délivré par un gouvernement étranger », mais non « tout document semblable délivré par un gouvernement au Canada ».

Si vous aviez ce passage « tout autre document délivré par un gouvernement étranger » strictement limité aux documents déjà énumérés, aux documents énumérés au préalable dans l’article, ce serait très bien, mais ce n’est pas ce que dit le texte. Il dit « tout autre document délivré par un gouvernement étranger », ce qui veut dire qu’il pourrait s’agir de n’importe quoi.

**La présidente :** Je crois que nous comprenons ce que vous dites, sénateur Baker. C’est un argument convaincant.



**Ms. Klineberg:** Although I am not in a position to quantify in any way, all I can tell you is based on the legal work we have done on this particular offence, because it contains very little in the way of a fault element — it is simply possession or transfer of these documents — we are of the belief that if you expand it to cover documents that are not presently identified or not presently known, there will be an elevated Charter risk. How high that will be I could not say, but I bring to your attention that it will increase the risk.

**Senator Joyal:** It seems to me that when it says “any similar document,” there is no doubt that the scope is wider, but they must be documents in the nature of identification as those listed above. It is quite clear that it is a similar document to the documents listed above. It is not just a congratulatory letter from the Department of Heritage. This would not be a document covered by that definition. It is not a document that establishes the identity of the person, whereby giving it a wider scope relates essentially to a document that bears upon the essential elements of the identity of the person. That is what it means when it says “similar documents.”

The court that would have to interpret that would look into the nature of the listed documents and establish the parameters, what their true nature is, and they would have to compare those types of documents that clearly establish identity with the similar document that is at stake or that they must consider.

**Senator Angus:** If I were a judge, I would only look at certificates of Indian status. The way you drafted that amendment, “similar documents” only apply to Indian status.

**Senator Joyal:** No, they do not. We have fixed that. It is the other document. I think we understand that.

**Ms. Klineberg:** The argument would not necessarily be that now the scope is overbroad. The argument is more likely to be that now the scope is somewhat uncertain.

In other words, you would be creating an offence whereby if we do not know in advance whether a particular document is or is not covered, then a person may be committing the offence simply by having the document in their possession without it having been clearly articulated whether it is a criminal offence. You cannot say for sure with respect to documents that are not listed.

It is not necessarily that the scope would be too broad; it would just be introducing the element of uncertainty for an offence that does not require proof of a criminal intention. That is the risk.

**The Chair:** Do you wish to proceed with your amendment, Senator Joyal?

**Senator Joyal:** We want to be sure that within the constraints of the law, we have the flexibility for future developments that will maintain the objective of the act and not become obsolete because

**Mme Klineberg :** Je ne suis pas en mesure de quantifier le risque, d'aucune manière, mais tout ce que je peux dire repose sur le travail juridique que nous avons fait sur cette infraction. On dit très peu sur l'élément de faute — il s'agit de la simple possession ou du transfert de ces documents —, nous croyons que, si vous élargissez la portée de la disposition pour l'étendre à des documents non identifiés pour l'instant ou inconnus pour l'instant, il y aura un risque accru du point de vue de la Charte. Quelle en sera l'importance, je ne saurais le dire, mais je vous signale que le risque serait accru.

**Le sénateur Joyal :** Il me semble que, si on dit « tout autre document semblable », la portée est certes plus grande, mais il doit s'agir de documents identificateurs comme ceux qui sont énumérés plus haut. Il est très clair qu'il s'agit de documents analogues à ceux qui ont déjà été énumérés. Il ne s'agit pas simplement d'une lettre de félicitations du ministère du Patrimoine. Ce genre de document ne serait pas englobé dans la définition, puisqu'il ne s'agit pas d'un document qui établit l'identité de la personne. La portée est donc élargie, mais il doit s'agir d'un document qui donne les éléments essentiels de l'identité de la personne. Voilà ce qu'on entend par « documents semblables ».

Le tribunal appelé à interpréter la disposition considérerait la nature des documents énumérés et établirait les paramètres, la vraie nature des documents, et il devrait comparer les types de documents qui établissent clairement l'identité et les documents semblables qui sont en cause ou dont il doit tenir compte.

**Le sénateur Angus :** Si j'étais juge, je ne considérerais que les certificats du statut d'Indien. D'après la façon dont l'amendement est rédigé, « document semblable » ne renvoie qu'au statut d'Indien.

**Le sénateur Joyal :** Non, ce n'est pas le cas. Nous avons réglé ce point. Il s'agit de l'autre document. Je crois que nous le comprenons.

**Mme Klineberg :** L'argument ne serait pas nécessairement que, maintenant, la portée est trop large. Ce serait plus probablement que, maintenant, la portée est quelque peu incertaine.

Autrement dit, vous créeriez une infraction, mais, si nous ne savons pas à l'avance si un document donné est visé ou non, une personne risque de commettre cette infraction en ayant simplement le document en sa possession, sans qu'il ait été dit clairement qu'il s'agit là d'une infraction criminelle. On ne peut pas se prononcer avec certitude à l'égard des documents qui ne sont pas énumérés.

Ce n'est pas nécessairement que la portée serait trop large. On ajouterait simplement un élément d'incertitude à l'égard d'une infraction pour laquelle il n'est pas nécessaire de prouver l'intention criminelle. Voilà le risque.

**La présidente :** Voulez-vous donner suite à votre amendement, sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal :** Nous voulons nous assurer que, dans le cadre de la loi, nous aurons la latitude voulue à l'égard d'innovations à venir, de sorte que l'objectif de la loi soit

we have new identity devices that governments have put forward.

We cannot even think what type of "identity documentation" will be available in the future. We must be certain that the Criminal Code does not become obsolete because it does not cover that device.

It seems to me that we are in that type of context. In relation to the uncertainty, the definition of credit card, when you say "any other device," to define a card by any other device is very loose-ended information. Later on, we are creating an offence for someone who is holding someone else's credit card. There is flexibility in the Criminal Code.

**Ms. Klineberg:** Senator Joyal, those offences contain a very distinct mental state. In the case of the credit card offence, it is "fraudulently and without colour of right." That is a concrete subject of mental state that must be proven by the Crown.

In the case of identity theft offenses, it is with intent to use the information to commit another offence. This offence is different in that it does not contain that element. That is the only reason the list was limited, because it is really at the very fringes of how far we can go in criminal law. You elevate risk when you introduce uncertainty. I just bring that to your attention.

**The Chair:** That is an interesting point.

**Senator Dickson:** Senator Joyal, I do not have your background of 10 years to 15 years on this committee. Would you please look at the brief from the Canadian Bar Association, at page 2, which you have before you, senator.

Under Identity Document Offences, the second sentence of the second paragraph reads, "We support the bill's clear attempt to restrict the reach of these provisions as consistent with concerns we have articulated in an earlier submission."

That earlier submission was on a similar bill. They expressed concerns at that time. In proposing your amendments, did you give consideration to the issues raised by the Canadian Bar Association in their previous submission?

**Senator Joyal:** Yes, I considered what the Canadian Bar Association stated. Page 2 proposes a wide range of offences, including selling or offering for sale an identity document relating in whole or in part to another person. Identity documents are defined broadly to include Social Insurance Numbers, driver's licences, health insurance cards, birth certificates, passports or other documents that simplify the entry into Canada, or similar documents issued or purported to be issued by a foreign government.

maintenu et que la loi ne soit pas dépassée du seul fait que les gouvernements ont proposé de nouveaux dispositifs en matière d'identité.

Nous n'arrivons même pas à concevoir quel type de document identificateur sera disponible à l'avenir. Nous devons avoir la certitude que le Code criminel ne deviendra pas un texte dépassé parce qu'il ne vise pas ces innovations en matière d'identité.

Il me semble que nous sommes dans ce type de contexte. Pour ce qui est de l'incertitude, dans la définition de la carte de crédit, lorsqu'on parle, dans la version anglaise, de « any other device », il s'agit là d'un élément très ouvert. Plus loin, nous créons une infraction pour possession de la carte de crédit de quelqu'un d'autre. Il y a une certaine latitude dans le Code criminel.

**Mme Klineberg :** Sénateur Joyal, ces infractions supposent un état mental très distinct. Dans le cas de l'infraction concernant la carte de crédit, on précise : « frauduleusement et sans apparence de droit ». C'est un cas concret d'état mental que le ministère public doit prouver.

Dans le cas du vol d'identité, il existe une intention d'utiliser l'information pour commettre une autre infraction. L'infraction dont il est question ici ne contient pas cet élément. C'est la seule raison pour laquelle la liste a été limitée; on est vraiment à la limite de ce qu'on peut faire en droit pénal. Lorsqu'on ajoute un élément d'incertitude, on accroît le risque. Je vous signale simplement ce fait.

**La présidente :** C'est un point intéressant.

**Le sénateur Dickson :** Sénateur Joyal, je n'ai pas votre expérience de 10 ou 15 ans comme membre du comité. Toutefois, auriez-vous l'obligeance de jeter un coup d'œil au mémoire de l'Association canadienne du Barreau, à page 2. Vous l'avez sous les yeux, sénateur.

À la rubrique Infractions relatives aux pièces d'identité, la deuxième phrase du deuxième paragraphe dit ceci : « Nous appuyons la tentative manifeste du projet de loi de limiter la portée de ces dispositions, puisqu'elle répond à des préoccupations que nous avons exprimées dans un mémoire antérieur. »

Ce mémoire antérieur portait sur un projet de loi semblable. Cette association a exprimé des préoccupations à l'époque. En proposant vos amendements, avez-vous tenu compte des points que l'Association canadienne du Barreau a soulevés dans son mémoire antérieur?

**Le sénateur Joyal :** Oui, j'ai tenu compte de ce qu'elle a dit. À la page 2, on propose une vaste gamme d'infractions, y compris le fait de vendre ou d'offrir en vente une pièce d'identité concernant en totalité ou en partie une autre personne. Les pièces d'identité sont définies de façon large et englobent les cartes d'assurance sociale, les permis de conduire, les cartes d'assurance-maladie, les passeports et d'autres documents qui simplifient les formalités d'entrée au Canada, ou d'autres documents semblables délivrés ou censés être délivrés par un gouvernement étranger.



The interpretation is that it is a wide range of documents. I do not read any argument in their brief that they would prefer to limit the list to documents that pertain to the identity of someone.

**Senator Dickson:** Are they not saying in the second paragraph: We support the bill's clear attempt to restrict the reach of these provisions?

**Senator Joyal:** Yes, and I agree.

**Senator Dickson:** They do not want to expand the list but they want to stay with specificity, as I recollect.

**Senator Joyal:** It is a point to be argued, as you know. We say "similar documents," and the documents listed have a specific nature. They are specific in their content, information and purpose.

If a court were required to establish whether one document is similar to the document on the list, it would go to the one listed. That is where they would find the framework. That is the point. The court would have parameters of reference to establish that one document is similar to a document described and stated in the bill.

**The Chair:** Colleagues, the discussion has made it plain that we have a policy discussion. Should this list be a closed list or should it be a broader list? The reasons for and against have been outlined. All senators are free to vote as they see fit on this matter.

Senator Joyal, will you move your motion?

**Senator Joyal:** I move:

THAT Bill S-4 be amended in clause 1, on page 2,

a) by replacing line 5 with the following:

"status in Canada, certificate of Indian status —"

**The Chair:** No, that is not it. I believe you agreed that it would be clearer to replace line 6 with the following, and you will tell me if this is accurate: "or any similar document issued or purported to be issued by a department."

**Senator Joyal:** Yes, that is it. My apologies. I did not have the correction.

**The Chair:** Is that the amendment you wish to move?

**Senator Joyal:** Absolutely. I move:

THAT Bill S-4 be amended in clause 1 on page 2,

a) by replacing line 6 with the following:

"or any similar document issued or purported to be issued . . ."

b) by replacing lines 8 to 10 with the following:

"provincial or foreign government."

**The Chair:** All in favour of the amendment?

L'interprétation proposée est qu'il s'agit d'un large éventail de documents. Je ne vois pas dans le mémoire que l'Association préfère limiter la liste des documents qui concernent l'identité de qui que ce soit.

**Le sénateur Dickson :** N'écrit-elle pas au deuxième paragraphe : « Nous appuyons la tentative manifeste du projet de loi de limiter la portée de ces dispositions »?

**Le sénateur Joyal :** Oui, et je suis d'accord.

**Le sénateur Dickson :** Elle ne veut pas allonger la liste, mais elle veut qu'on reste précis, si ma mémoire est fidèle.

**Le sénateur Joyal :** C'est un point qui se discute, comme vous le savez. Nous disons « documents semblables », et les documents énumérés sont d'une nature très précise par leur contenu, leurs renseignements et leur raison d'être.

Si un tribunal était appelé à établir si tel document est semblable à un document de la liste, il considérerait ce document de la liste. C'est là qu'il trouverait le cadre d'interprétation. Voilà le point important. Le tribunal aurait des paramètres de référence pour établir si tel document est semblable à un document indiqué et décrit dans le projet de loi.

**La présidente :** Chers collègues, la discussion a montré clairement qu'il s'agit d'un débat sur une politique. Faudrait-il que ce soit une liste fermée ou une liste plus importante? Les raisons invoquées dans un sens ou dans l'autre ont été exposées. Tous les sénateurs sont libres de voter selon leur bon jugement.

Sénateur Joyal, proposez-vous votre motion?

**Le sénateur Joyal :** Je propose :

QUE le projet de loi S-4 soit modifié à l'article 1, à la page 2, par substitution,

a) aux lignes 6 et 7, de ce qui suit :

« tion au Canada, du certificat du statut d'Indien... »

**La présidente :** Non, ce n'est pas cela. Je croyais que vous aviez convenu qu'il serait plus clair de remplacer les lignes 7 et 8 par ce qui suit, et vous me dites si c'est exact : « ou de tout autre document délivré ou paraissant délivré par un ministère ».

**Le sénateur Joyal :** C'est bien cela. Vous m'excuserez, je n'avais pas la correction sous les yeux.

**La présidente :** Est-ce l'amendement que vous souhaitez proposer?

**Le sénateur Joyal :** Absolument. Je propose :

QUE le projet de loi S-4 soit modifié à l'article 1, à la page 2, par substitution,

a) aux lignes 6 et 7, de ce qui suit :

« ou de tout document semblable délivré ou paraissant délivré... »

b) aux lignes 9 à 11, de ce qui suit :

« provincial ou par un gouvernement étranger ».

**La présidente :** Tous ceux qui sont en faveur de l'amendement?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Shall clause 1, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Senators will recall my remarks on clause 2. Does anyone have propositions for amendments to clause 2? Hearing none, I will move that amendment. I believe I have explained my intent. In clause 2 as it is written, the proposed 1(a) simply rewrites the existing section to insert the grammatical error. However, clause 1(b) makes some changes.

Perhaps we should remove 1(a). I could move that section 130 of the Act be amended by removing lines 20 to 27. Clause 2 of the bill would be amended in line 18 to say:

“Section 130 of the act is amended by the addition of the following:”

Is that legally acceptable language? We would pick up, on line 27 at 130(2), where it states:

“Everyone who commits an offence under subsection (1)”

We would eliminate lines 20 to 27. Does that do what I am trying to do?

**Ms. Klineberg:** Unfortunately, the copy of the bill that I have does not have the numbers, so I am having trouble following.

**The Chair:** Please provide Ms. Klineberg with a copy of the bill? Keep Clause 130 as is but the bill proposes 130(2), which brings in the hybrid element and contains no grammatical errors, but eliminates 130(1), which is being amended solely to insert grammatical errors.

**Senator Nolin:** We will have to amend the introduction of clause 130 (1) because it is a hybrid infraction. We understand what the chair is trying to do, but we will have to forge something.

**The Chair:** Ms. Klineberg has a proposition. The thought of explaining this to the whole Senate when they do not have the text in front of them is frightful.

**Senator Joyal:** That would be quite a challenge.

**The Chair:** I can simplify life, I think. I withdraw my earlier draft motion.

I move:

THAT clause 2 be amended in line 21 to read:

(a) falsely represents himself to be a;

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** Adopté avec dissidence.

L'article 1 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** Adopté avec dissidence.

Les sénateurs se rappelleront ce que j'ai dit de l'article 2. Quelqu'un a des amendements à proposer à l'article 2? Comme il n'y a personne, je vais proposer cet amendement. Je crois avoir fait comprendre mon intention. Dans le texte anglais, à l'article 2 tel qu'il est libellé, la disposition 1a) ne fait que reformuler le texte existant pour y ajouter une erreur grammaticale. Toutefois, le paragraphe 1b) apporte des modifications.

Peut-être devrions-nous supprimer le paragraphe 1a). Je pourrais proposer que l'article 130 de la Loi soit modifié par suppression des lignes 20 à 29. L'article 2 du projet de loi serait modifié à la ligne 18 pour qu'il dise :

« L'article 130 de la même loi est remplacé par ce qui suit : »

Est-ce un libellé législatif acceptable? Nous reprendrions ensuite à la ligne 30, au paragraphe 130(2), où on lit, dans la version anglaise :

« Everyone who commits an offence under subsection (1) »

Nous éliminerions les lignes 20 à 29. Est-ce que j'arrive au résultat que je recherche?

**Mme Klineberg :** Malheureusement, mon exemplaire du projet de loi n'a pas la numérotation. J'ai donc du mal à suivre.

**La présidente :** Veuillez remettre à Mme Klineberg un exemplaire du projet de loi. Il s'agit de garder l'article 130 tel quel, mais le projet de loi propose le paragraphe 130(2), qui fait intervenir l'élément hybride et ne contient pas d'erreur grammaticale, mais d'éliminer le paragraphe 130(1), qui n'est modifié que par l'ajout d'erreurs grammaticales.

**Le sénateur Nolin :** Nous allons devoir amender l'introduction du paragraphe 130(1) parce qu'il s'agit d'une infraction hybride. Nous comprenons ce que la présidente veut faire, mais nous devons prévoir quelque chose.

**La présidente :** Mme Klineberg a une proposition à faire. La seule idée de devoir expliquer cela à tout le Sénat sans que les sénateurs aient le texte sous les yeux a de quoi faire peur.

**Le sénateur Joyal :** Ce serait tout un défi à relever.

**La présidente :** Je crois pouvoir simplifier les choses. Je retire mon projet de motion antérieur.

Je propose :

QUE la version anglaise de l'article 2 soit modifiée, à la ligne 21, pour se lire ainsi :

(a) falsely represents himself to be a;



and line 26 to read:

“persons to believe that he is a peace”

Okay? That is acceptable. The clerk has taken due note. Is there any discussion?

**Senator Joyal:** Why not say falsely represents “oneself” to be a peace officer.

**The Chair:** I just want to go back to the original wording of the Criminal Code, which says, “falsely represents himself.”

**Senator Joyal:** The word “oneself” is gender-free.

**The Chair:** It is for the sake of simplicity and moving this effort along. Colleagues, you have been kind in humouring me. Is there any further debate on this matter?

All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 2 carry, as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 4 carry?

**Senator Joyal:** I have an amendment to give effect to the recommendation that we received from the two witnesses from Visa and MasterCard. They argued that the words “including a personal identification number,” are limited and should cover the overall personal identification information included in the card.

The purpose of the amendment is to substitute the words “including a personal identification number” with “including personal identification information.”

For the sake of precision, the words “personal identification information” are defined as “a personal identification number,” which we had already, “or any other password or electronic information that the credit cardholder creates or adopts to be used to authenticate his or her identity in relation to the credit card.”

It seems to make sense, for the purpose of this offence, to include that information in a much broader term than just the number.

**Ms. Klineberg:** My only comment is that I wonder if it is not too narrow in that it is a password or electronic information. The one type of information that I believe might be on the horizon would be biometric information, a thumbprint and so on. I am concerned that with this wording you might be excluding biometric information.

**Senator Joyal:** We could say “any other password, electronic or biometric information.”

**Ms. Klineberg:** My view is that you could exclude “electronic” and just say “password or information.”

et à la ligne 26, pour se lire ainsi :

« persons to believe that he is a peace »

D'accord? C'est acceptable. La greffière en a bien pris note. Débat?

**Le sénateur Joyal :** Pourquoi ne pas employer le terme « oneself »?

**La présidente :** Je veux simplement reprendre le libellé original du Code criminel, qui dit « falsely represents himself ».

**Le sénateur Joyal :** Le mot « oneself » s'utilise pour les deux sexes.

**La présidente :** C'est une question de simplicité, et c'est pour faire avancer ce travail. Chers collègues vous avez été très obligeants envers moi. D'autres interventions sur cette question?

Tous sont en faveur?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 2 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 4 est-il adopté?

**Le sénateur Joyal :** J'ai un amendement à proposer pour donner suite à une recommandation que nous ont faite les deux témoins de Visa et de MasterCard. Selon eux, les mots « notamment un numéro d'identification personnel » sont limités. Il faudrait tenir compte de tous les renseignements identificateurs qui figurent sur la carte.

L'amendement vise à substituer ce qui suit au passage « notamment un numéro d'identification personnel » : « notamment un authentifiant personnel ».

Une précision : les mots « authentifiant personnel » sont définis comme « un numéro d'identification personnel », ce que nous avons déjà, « ou tout autre mot de passe ou renseignement électronique créé ou adopté par le titulaire d'une carte de crédit qui sert à confirmer l'identité du titulaire à l'égard de sa carte de crédit ».

Il me semble logique, pour ce qui est de cette infraction, de tenir compte d'une information beaucoup plus large qu'un simple numéro.

**Mme Klineberg :** Une seule réflexion. Je me demande si cela n'est pas trop étroit, en ce sens qu'il s'agit seulement d'un mot de passe ou de renseignements électroniques. Il y a un type d'information qui, je crois, risque d'être utilisé bientôt, et ce sont les données biométriques, une empreinte du pouce, et cetera. Je crains que le libellé proposé n'exclue les données biométriques.

**Le sénateur Joyal :** Nous pourrions donc dire « tout autre mot de passe, ou renseignement électronique ou biométrique ».

**Mme Klineberg :** Selon moi, vous pourriez supprimer le mot « électronique » et dire simplement « mot de passe ou renseignement ».

**Senator Joyal:** If you feel that covers it, I would agree.

**The Chair:** Senator Wallace, have you had a chance to reflect?

**Senator Wallace:** I have nothing more to add to Ms. Klineberg's comments.

**Senator Angus:** Do you agree to taking out the word "electronic"?

**The Chair:** I think Senator Joyal has agreed. He will have to read it into the record.

[Translation]

Senator Joyal will read his amendment into the record, but I think he has accepted Ms. Klineberg's suggestion.

[English]

**Senator Joyal:** Yes, absolutely; I think it covers our intention.

**The Chair:** Do you wish to make your motion, Senator Joyal?

**Senator Joyal:** Yes.

I move:

THAT Bill S-4 be amended in clause 4 on page 3,

(a) by replacing line 23 with the following:

"4. (1) The portion of subsection 342(3) of the";

(b) by replacing line 29 with the following:

"data, including personal authentication information,";  
and

(c) by adding after line 33 the following:

"(2) Subsection 342(4) of the Act is replaced by the following:

(4) In this section,

"personal authentication information" means a personal identification number or any other password or information that a credit card holder creates or adopts to be used to authenticate his or her identity in relation to the credit card;

"traffic" means, in relation to a credit card or credit card data, to sell, export from or import into Canada, distribute or deal with in any other way."

[Translation]

**The Chair:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

**Le sénateur Joyal :** Si vous estimez que cela peut faire l'affaire, je serais d'accord.

**La présidente :** Sénateur Wallace, avez-vous eu la possibilité de réfléchir?

**Le sénateur Wallace :** Je n'ai rien à ajouter aux observations de Mme Klineberg.

**Le sénateur Angus :** Êtes-vous d'accord pour retirer le mot « électronique »?

**La présidente :** Je crois que le sénateur Joyal a donné son accord. Il va devoir lire le texte à haute voix.

[Français]

Le sénateur Joyal va lire son amendement, mais je pense qu'il a accepté la proposition de Mme Klineberg.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Oui, tout à fait; je crois que cela correspond à notre intention.

**La présidente :** Voulez-vous présenter votre motion, sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal :** Oui.

Je propose :

QUE le projet de loi S-4 soit modifié à l'article 4, à la page 3 :

a) par substitution, à la ligne 25, de ce qui suit :

« 4. (1) Le passage du paragraphe 342(3) de la »;

b) par substitution, aux lignes 31 et 32, de ce qui suit :

« une carte de crédit, notamment un authentifiant personnel, qui permettrait »;

c) par adjonction, après la ligne 36, de ce qui suit :

« (2) Le paragraphe 342(4) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

(4) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article :

« authentifiant personnel » Numéro d'identification personnel ou tout autre mot de passe ou renseignement créé ou adopté par le titulaire d'une carte de crédit qui sert à confirmer l'identité du titulaire à l'égard de sa carte de crédit.

« trafic » S'entend, relativement à une carte de crédit ou aux données afférentes, de la vente, de l'exportation du Canada, de l'importation au Canada ou de la distribution, ou de tout autre mode de disposition. ».

[Français]

**La présidente :** Vous plaît-il honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté.



*[English]*

**The Chair:** Shall clause 4, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 7 carry?

**Senator Joyal:** On division. I will be candid with my colleagues. I am not sure we should submit the peace officers and others to the same system and regime. I refer to the people who, in the normal course of their duty, have to deal with false identity and false documentation. I do not know if we should subject them to the same system and regime that we established some years ago when we had to deal with allowing police forces to commit crimes.

I will consult with my colleagues around the table on this issue later on. I reserve the initiative of introducing amendments at third reading.

**The Chair:** Before we do the formal vote, it seems to me that when I present the report, I will have to speak to the report, since we are amending this bill. I was preparing to say, in the course of those remarks, that there might be further amendments coming from members of this committee, in the light of further information.

We have not heard from the Canadian Bar Association but, if we do, and if any member of this committee finds that language persuasive, third reading is available for those amendments to be moved.

It is rather unusual to say such, when you are reporting a bill back. We may have even more amendments going forward. However, I think it would be appropriate in this case and — if colleagues wish — I would specifically mention clause 7 as one of the clauses that may —

**Senator Nolin:** And clause 9.

**The Chair:** And clause 9.

**Senator Joyal:** Nine, of course, is arguable.

**The Chair:** That said, shall clause 7 carry?

**Senator Joyal:** On division.

**The Chair:** On division.

Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** It is agreed.

Shall clause 9 carry?

*[Traduction]*

**La présidente :** L'article 4 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 7 est-il adopté?

**Le sénateur Joyal :** Avec dissidence. Je vais être bien franc avec mes collègues. Je ne suis pas persuadé que nous devrions assujettir les agents de la paix et d'autres personnes au même système. Je songe aux personnes qui, dans le cours normal de leur travail, doivent s'occuper de questions de fausse identité et de faux documents. Je ne sais pas si nous devrions les soumettre au système que nous avons mis en place il y a quelques années lorsque nous avons examiné la question de permettre aux policiers de commettre des crimes.

Plus tard, je vais consulter à ce sujet mes collègues ici présents. Je me réserve le droit de présenter des amendements à l'étape de la troisième lecture.

**La présidente :** Je signale une chose avant de passer au vote. Il me semble que, lorsque je présenterai le rapport, je devrai en parler, étant donné que nous amendons le projet de loi. Je me préparais à dire dans cette intervention que les membres du comité présenteraient peut-être d'autres amendements à la lumière de nouveaux renseignements.

Nous n'avons pas entendu le point de vue de l'Association canadienne du Barreau, mais si elle nous le fait connaître et si un membre du comité le trouve convaincant, il pourra toujours proposer des amendements au moment de la troisième lecture.

C'est plutôt inhabituel de dire, en faisant rapport du projet de loi, que nous aurons peut-être d'autres amendements à présenter. Néanmoins, je crois que cela conviendrait dans ce cas-ci. Si mes collègues le souhaitent, je pourrais signaler plus expressément l'article 7, parmi ceux qui peuvent [...]

**Le sénateur Nolin :** Et l'article 9.

**La présidente :** Et l'article 9.

**Le sénateur Joyal :** L'article 9, bien entendu, est sujet à discussion.

**La présidente :** Cela dit, l'article 7 est-il adopté?

**Le sénateur Joyal :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence.

L'article 8 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** D'accord.

L'article 9 est-il adopté?

**Senator Joyal:** I will make the same comments that I made earlier on in relation to clause 7. Clause 9 could be the object of an amendment at third reading if, after consultation and more study of the amendments, we conclude that we should submit the police forces to a system of internal control on the use of that section of the Criminal Code.

**The Chair:** I repeat my question: Shall clause 9 carry?

**Senator Joyal:** On division.

**The Chair:** On division.

I am assuming that only one person said “on division,” because if everyone says “on division,” we have a difficulty.

Shall clause 10 carry?

**Senator Banks:** I am not a member of this committee. I am today, but not normally.

**The Chair:** Today, you are a member of this committee.

**Senator Banks:** I would be perfectly happy to do this at third reading, if you prefer. However, the amendment would be, at the very bottom of the last line of page 6: “. . . information — of a type. . .” I would want to insert the words “. . .whether or not now known. . .” and then continuing “. . .it is commonly used. . .”

Continuing to the next page, in the third line: “. . . to identify or purport to identify an individual, including but not limited to a fingerprint, voice print. . .” et cetera.

Further than that, chair, I wish to propose an amendment. I am not sure where it should go. It would probably go on page 1, under Official Documents, because we are talking about buggy whips, telex and telegrams. I think this bill ought to say somewhere that:

. . .for the purposes of this act, “document” means any instrument or device, whether or not now known, issued or purported to be issued or authorized to be issued by the federal government or by a provincial government or by a foreign government, which instrument or device is for the purpose of establishing or proving personal identity.

**The Chair:** Senator Banks, your use of the phrase “whether or not now known” may require some legal advice. I do not know whether the officials are in a position to give that advice right now. If they are not, I think I might suggest that you do it at third reading.

**Senator Banks:** I would be happy to move this at third reading.

**Ms. Klineberg:** I have an immediate thought, which is that the legislation would be interpreted on the day it was being applied. Therefore, the technology would have to be known at that time, even though it might not be known now.

I understand what you are trying to accomplish, but it feels more like a principle that would be stated outside of the bill rather than one that could be stated inside of the bill. When you are

**Le sénateur Joyal :** Je réitère les observations que j’ai faites à propos de l’article 7. L’article 9 pourrait faire l’objet d’un amendement à la troisième lecture si, après consultation et une étude plus poussée, nous concluons qu’il y a lieu d’assujettir les forces policières à un régime de contrôle interne pour l’utilisation de cet article du Code criminel.

**La présidente :** Je répète ma question : l’article 9 est-il adopté?

**Le sénateur Joyal :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence.

Je présume que seulement un sénateur a dit « avec dissidence ». Si tout le monde le dit, nous avons un problème.

L’article 10 est-il adopté?

**Le sénateur Banks :** Je ne suis pas membre du comité. Je le suis aujourd’hui, mais pas normalement.

**La présidente :** Aujourd’hui, vous l’êtes.

**Le sénateur Banks :** Je serais parfaitement satisfait de faire ma proposition à la troisième lecture, si vous le préférez. Quoi qu’il en soit, l’amendement porterait sur la ligne 41, à la page 6 : « de tout renseignement — y compris [...] ». Je voudrais ajouter les mots « connu ou non », après quoi on poursuivrait : « — y compris un renseignement biologique [...] ».

À la deuxième ligne de la page suivante : « pour identifier ou pour viser à identifier une personne physique, notamment empreinte digitale ou vocale [...] » et cetera.

En plus de cela, madame la présidente, je voudrais proposer un amendement, mais je ne sais pas trop où il serait inséré. Probablement à la première page, sous la rubrique Documents officiels, parce qu’il est question de fiacres de la poste, de télex et de télégrammes. Le projet de loi devrait dire quelque part que :

[...] aux fins de la présente loi, « document » s’entend de tout instrument ou dispositif, connu ou non, délivré ou paraissant délivré par le gouvernement fédéral, un gouvernement provincial ou un gouvernement étranger aux fins d’établir ou de prouver l’identité personnelle.

**La présidente :** Sénateur Banks, votre utilisation de l’expression « connu ou non » nécessite peut-être des conseils juridiques. J’ignore si les fonctionnaires sont en mesure de donner ces conseils tout de suite. Sinon, je propose que vous interveniez à l’étape de la troisième lecture.

**Le sénateur Banks :** Je me ferai un plaisir de proposer mon amendement à la troisième lecture.

**Mme Klineberg :** Une réflexion me vient immédiatement à l’esprit : la loi sera interprétée le jour où elle sera appliquée. Par conséquent, la technologie devra alors être connue, même si elle nous est inconnue maintenant.

Je comprends où vous voulez en venir, mais cela semble davantage un principe qui serait énoncé en marge du projet de loi plutôt que dans son texte. Lorsqu’on applique une mesure



applying the legislation, you are obviously applying it in respect of some technology that must be known if you have a prosecution in relation to it.

It is a kind of a time travel question that I have trouble wrapping my head around. However, it just seems like a phrase that would not make sense on any given day, because on that day, you would have to been aware of the technology.

**Senator Banks:** I will address the question otherwise.

**Senator Nolin:** We could use the analogy with crimes created at the same time as the Criminal Code, but with the present technology.

**Senator Banks:** I will fix it and do it at third reading.

**The Chair:** We were on clause 10, I believe.

Shall clause 10 carry?

**Senator Banks:** Would you make a note in your remarks that, as you did before, about the likelihood of —

**Senator Nolin:** On division.

**The Chair:** We are carrying it on division.

Shall clause 11 carry?

**Senator Joyal:** I have an amendment to propose to my colleagues on that clause, if the clerk could distribute the text.

While the copies are being circulated, I will explain the purpose of this amendment. It is not a new initiative I am proposing here. I am looking also at Senator Wallace. I hope you will be around this table in the next five years.

**The Chair:** For more than eight years, we hope.

**Senator Wallace:** I will take full advantage.

**Senator Joyal:** Essentially, we are creating new crimes in an important field where we know information technology is developing rapidly.

The purpose of the amendment is to ask for a committee of the House of Commons or the Senate, or both, to review that legislation after five years. As you know, we are in the process of doing it in the context of DNA. We have done it in relation to other acts of Parliament where we feel that it is helpful for us to come back into it.

We might use that opportunity to make recommendations on adjusting those sections of the Criminal Code to new needs, to the experience that we will have had and lessons that will be drawn from the police forces and the department.

That is why I would suggest that, after five years, we review it. When I say “we,” I include, of course, the other place — that both houses have an opportunity to review the implementation of those sections.

législative, il est évident qu’on le fait à l’égard d’une technologie qui doit être connue, puisqu’il y a des poursuites à son sujet.

Il y a là une sorte de déplacement dans le temps que j’ai du mal à bien saisir, mais il me semble qu’une expression comme celle-là ne peut jamais avoir de sens parce que, le jour où la question se pose, il faut être au courant de la technologie.

**Le sénateur Banks :** Je vais aborder la question d’une autre manière.

**Le sénateur Nolin :** Nous pourrions nous servir de l’analogie avec des crimes définis au moment de l’élaboration du Code criminel, mais commis avec la technologie d’aujourd’hui.

**Le sénateur Banks :** Je vais régler le problème et intervenir à la troisième lecture.

**La présidente :** Nous en étions à l’article 10, je crois.

L’article 10 est-il adopté?

**Le sénateur Banks :** Dans vos observations, auriez-vous l’obligeance de signaler, comme vous l’avez déjà fait, la probabilité que [...]

**Le sénateur Nolin :** Avec dissidence.

**La présidente :** L’article est adopté avec dissidence.

L’article 11 est-il adopté?

**Le sénateur Joyal :** J’ai un amendement à proposer à mes collègues au sujet de cet article. Si la greffière pouvait distribuer le texte.

Pendant qu’on distribue le texte, je vais expliquer l’objet de l’amendement. Ce n’est pas une initiative nouvelle que je propose là. Je me tourne également vers le sénateur Wallace. J’espère que vous siégerez à ce comité pendant les cinq prochaines années.

**La présidente :** Plus de huit, nous l’espérons.

**Le sénateur Wallace :** Je vais en tirer pleinement parti.

**Le sénateur Joyal :** Essentiellement, nous définissons de nouvelles infractions dans un domaine important, où nous savons que la technologie de l’information se développe rapidement.

Il est proposé dans l’amendement de demander à un comité des Communes ou du Sénat, ou peut-être des deux, d’examiner la loi au bout de cinq ans. Comme vous le savez, c’est ce que nous sommes en train de faire dans le cas des empreintes génétiques. Nous avons pris les mêmes dispositions pour d’autres lois du Parlement dont il nous semble utile de faire un nouvel examen.

Nous pourrions profiter de l’occasion pour recommander des rajustements des articles du Code criminel en fonction de nouveaux besoins, de l’expérience acquise et des enseignements tirés par les forces policières et le ministère.

Voilà pourquoi je propose que, après cinq ans, nous réexaminions ces dispositions. Si je dis « nous », c’est pour englober l’autre endroit. Il faudrait que les deux Chambres aient la possibilité d’examiner l’application de ces articles.

**The Chair:** This is the standard wording.

**Senator Joyal:** That is the standard wording for it. The only thing I would add is “within five years.”

**The Chair:** Senator Joyal, technically, what you are proposing is a new clause: Clause 11.1. May I suggest that we dispose of clause 11 and then turn our attention to your proposal for a new clause?

**Senator Joyal:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 11 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joyal:** I move:

THAT Bill S-4 be amended on page 9, by adding, after line 22 the following:

#### “REVIEW

“11.1 Within five years after the day on which this Act receives Royal Assent, a comprehensive review of its provision and operation shall be undertaken by the committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament that is designated or established by the Senate or the House of Commons, or by both Houses of Parliament, as the case may be, for that purpose.”

**The Chair:** Is there any discussion?

**Senator Banks:** Senator Joyal, would you be as happy if your proposed amendment became clause 12, and coming into force became clause 13?

**Senator Joyal:** Absolutely not. It might be even clearer in the bill. If there is some cleaning of the Criminal Code after five years, it would be easier to simply remove that. As you know, sections that became obsolete are cleaned.

**The Chair:** Is this a subamendment?

**Senator Joyal:** It could become clause 12.

**Senator Bryden:** It says, “. . . operation shall be undertaken by the committee of the Senate. . .” I think it should be “. . . a committee of the Senate, of the House of Commons or both Houses of Parliament that is designated. . .”

**The Chair:** I think this is the standard wording. We have used it several times.

**Senator Bryden:** Who is “the committee?”

**Senator Joyal:** It is the committee designated —

**The Chair:** — by the Senate or the House of Commons.

**Senator Banks:** It might not be this committee. The Rules Committee is looking at redoing committees, so it might not be this committee.

**La présidente :** C’est le libellé habituel.

**Le sénateur Joyal :** Exactement. J’ajouterais simplement « Dans les cinq ans ».

**La présidente :** Sénateur Joyal, en toute rigueur, vous proposez un nouvel article : l’article 11.1. Puis-je proposer que nous en terminions avec l’article 11, pour nous intéresser ensuite à votre proposition de nouvel article?

**Le sénateur Joyal :** D’accord.

**La présidente :** L’article 11 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le sénateur Joyal :** Je propose :

QUE le projet de loi S-4 soit modifié à la page 9, par adjonction, après la ligne 19, de ce qui suit

#### « EXAMEN

11.1 Dans les cinq ans qui suivent la sanction de la présente loi, un examen approfondi des dispositions et de l’application de la présente loi doit être fait par le comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, que le Parlement ou la Chambre en question, selon le cas, désigne ou constitue à cette fin. »

**La présidente :** Débat?

**Le sénateur Banks :** Sénateur Joyal, seriez-vous satisfait que votre amendement devienne l’article 12 et que, à l’entrée en vigueur, il devienne l’article 13?

**Le sénateur Joyal :** Absolument pas. Ce pourrait même être plus clair dans le projet de loi. Si on fait un peu de ménage dans le Code criminel au bout de cinq ans, il serait plus facile de supprimer cet article, simplement. Comme vous le savez, les articles qui ont perdu leur raison d’être sont éliminés.

**La présidente :** S’agit-il d’un sous-amendement?

**Le sénateur Joyal :** Il pourrait devenir l’article 12.

**Le sénateur Bryden :** Le texte dit : « [...] l’application de la présente loi doit être faite par le comité soit du Sénat [...] ». Je crois qu’il faudrait plutôt dire : « [...] un comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, que le Parlement ou la Chambre en question, selon le cas, désigne [...] »

**La présidente :** Sauf erreur, c’est le libellé habituel. Nous l’avons employé plusieurs fois.

**Le sénateur Bryden :** Quel est « le comité »?

**Le sénateur Joyal :** C’est le comité désigné...

**La présidente :** ... par le Sénat ou la Chambre des communes.

**Le sénateur Banks :** Il se pourrait que ce ne soit pas ce comité-ci. Le Comité du Règlement envisage de réaménager les comités. Il se pourrait donc que ce ne soit pas celui-ci.



**Senator Joyal:** It could be a special committee formed by the house to review a certain number of provisions of the Criminal Code at the same time. That is why it is preferable to spell it out in the broadest terms possible.

**Mr. Kilkie:** That is exactly the same text that was used in Bill C-24 regarding sections 25.1 through 25.4 and Bill C-36 for the anti-terrorism legislation.

**Ms. Klineberg:** In terms of the wording, this legislation is different from Bill C-36 or Bill C-24 in that there are some new offenses, which are the main thrust of the bill, but there are also other provisions that make technical amendments to offenses that are already in the Criminal Code.

I raise for your consideration whether you want it to be, perhaps not in this motion but when the time came. It is an odd thing to do a comprehensive review on some provisions that are only tweaked, if you understand what I am trying to say.

**The Chair:** It is easier, from our point of view, looking five years down the road, to say the whole thing and then —

As Senator Nolin rightly points out, the Senate or the House of Commons can narrow the terms of reference if it so wishes or the committee can be very selective in those elements. We may not wish to re-examine the question of “anyone” and “themselves,” for example.

**Senator Joyal:** As I mentioned, in the definition of the terms of reference, we normally do that in consultation when we might want to review other sections of the Criminal Code. I think it is just proper to have that kind of definition of “terms of reference.”

**Senator Wallace:** As a matter of practice, when I think about that amendment, it certainly makes sense that nothing stays static and we should review laws and see if they are still appropriate as times change.

I am wondering, though, with the practice of the committee, is there any criteria we use in deciding when we use these types of review clauses? That logic would apply to probably every bill that would pass before this committee and before the house. Obviously, everything should be reviewed at some point.

Do we have any criteria as to when we insert a particular review period? Certainly, Ms. Kleinberg’s comments highlight that point. This is not dealing from start to finish with one piece of legislation; it is a portion of one. We are suggesting that portion be reviewed.

Are there criteria that we use or should be using in deciding when we put in particular review term provisions?

**Le sénateur Joyal :** Il pourrait s’agir d’un comité spécial mis sur pied par la Chambre en cause pour examiner un certain nombre de dispositions du Code criminel en même temps. Voilà pourquoi il est préférable de conserver la formulation la plus ouverte possible.

**M. Kilkie :** Exactement le même texte a été utilisé dans le projet de loi C-24, en ce qui concerne les articles 25.1 à 25.4, et le projet de loi C-36, pour la Loi antiterroriste.

**Mme Klineberg :** Pour ce qui est du libellé, le projet de loi est différent du C-36 ou du C-24, car il prévoit de nouvelles infractions, qui sont l’axe principal du projet de loi, mais il y a également d’autres dispositions qui apportent des modifications de forme à des infractions déjà prévues dans le Code criminel.

Je vous invite à réfléchir à une question : voulez-vous que la question soit précisée non pas, peut-être, dans cette motion, mais lorsque le moment sera venu? Il n’est pas évident de faire un examen complet de dispositions qui ont été seulement rafistolées, si vous voyez ce que je veux dire.

**La présidente :** Il est plus facile, à notre point de vue, de considérer un horizon de cinq ans, et de dire que tout l’ensemble [...]

Comme le sénateur Nolin le souligne avec raison, le Sénat et la Chambre des communes peuvent limiter le mandat s’ils le souhaitent, ou le comité peut être très sélectif dans l’étude des divers éléments. Nous ne souhaiterions peut-être pas revoir le problème de grammaire que présente l’emploi des termes « anyone » et « themselves », par exemple.

**Le sénateur Joyal :** Comme je l’ai dit, pour définir un mandat, nous menons normalement des consultations, si nous voulons revoir d’autres dispositions du Code criminel. Il me semble simplement normal d’appliquer ce genre de définition du « mandat ».

**Le sénateur Wallace :** Dans les faits, lorsque je pense à cet amendement, il me semble certainement logique que rien ne reste statique et que nous réexaminions les lois pour voir si elles conviennent toujours au fur et à mesure que le temps passe.

Je me demande cependant si, dans les usages du comité, il y a des critères qui s’appliquent pour décider quand nous devons recourir à ces dispositions qui prévoient un examen. La même logique s’applique probablement à tous les projets de loi que nous adoptons au comité et au Sénat. De toute évidence, tout doit être revu à un moment où l’autre.

Sommes-nous guidés par des critères pour décider quand il faut prévoir un examen au bout d’une certaine période? Les observations de Mme Klineberg mettent certainement ce point en lumière. Il ne s’agit pas de revoir une loi de bout en bout, mais seulement une partie d’une loi. Nous proposons que cette partie soit réexaminée.

Y a-t-il des critères que nous appliquons ou devrions appliquer lorsqu’il s’agit d’ajouter des dispositions prévoyant un examen au bout d’une certaine période?

**The Chair:** That is a matter for each individual committee to establish, unless you want to change the rules of the Senate. You will be opening a can of worms if you want to do that, Senator Wallace.

In this particular case, in the case of this bill, I think it is probably worth noting that more than one witness has said — for example, only last night the Bankers Association said: We are not at all sure how this will work out in practice, but we really want this bill so please pass it, even though we are not sure how it will work out. That is quite unusual. In my experience, it is not common for witnesses to be quite that blunt.

**Senator Joyal:** If I understand the precedence — we are in the common law system, at least insofar as the Criminal Code is concerned and civil laws are concerned — it is normal when we venture into a new area, like we did with DNA. It was just starting at that time, and we knew that the technology would evolve. We knew there would be new discoveries that would create a different kind of perspective over the proposed offenses we were including. That is why we started that review some months ago. I think it is proper.

We make recommendations to adjust the system to new needs, and I think it helps the government to come forward with legislation that brings the Criminal Code up to date and not wait until there is pressure, public opinion and so forth.

I think it is our role, when we venture into a new area, to have the capacity to re-evaluate the impact of what we have done. We have good intentions. We tried to make it as close as possible to what is sound criminal policy, but after a while, it is healthy for the Senate to initiate that kind of review. It is part of our capacity.

Most of the time, you will come to understand that senators who do the review are the senators who have adopted the bill, or most of them. In other words, there is an institutional memory. It is easier for us to do it. As I said, you have a future with us so —

**Senator Wallace:** Thank you. Not to misunderstand my comment, I completely agree with the need to review. It was just for my own knowledge to know what criteria are used, but what you said makes sense and I thank you.

**Senator Nolin:** By nature, you will see that lawyers will ask the court to interpret, so it is good to put a date in the future in order to wait for the courts to have their kick at the can. Then we will do our review. If everyone is in tune, fine, but sometimes we discover that we are not.

**Senator Joyal:** There are many examples. Let us go back to DNA quickly. We had a decision that our friend, Senator Baker, pointed out coming from the Supreme Court of Ontario on the

**La présidente :** Il appartient à chaque comité d'établir ses critères, à moins qu'on ne veuille modifier le Règlement du Sénat. Si vous voulez faire cela, sénateur Wallace, ce sera le panier de crabes.

Dans ce cas particulier, celui du projet de loi à l'étude, il vaut probablement la peine de signaler que plusieurs témoins ont dit... Hier soir encore, par exemple, l'Association des banquiers a dit : nous ne savons pas très bien comment cela se passera dans les faits, mais nous tenons à ce projet de loi, même si nous ne savons pas très bien ce qu'il donnera. Voilà qui sort de l'ordinaire. D'après mon expérience, il n'arrive pas souvent que les témoins soient aussi directs.

**Le sénateur Joyal :** Si je comprends les précédents — nous sommes en régime de common law, au moins en ce qui concerne le Code criminel et le droit civil — il est normal de prévoir ce genre d'examen lorsque nous nous aventurons dans un nouveau domaine, comme nous l'avons fait pour les empreintes génétiques. C'était alors un domaine tout nouveau, et nous savions que la technologie allait évoluer. Nous savions qu'il y aurait de nouvelles découvertes qui modifieraient les perspectives en ce qui concerne les infractions que nous propositions de prendre en considération. C'est pourquoi nous avons amorcé cet examen il y a quelques mois. Cela me semble normal.

Nous formulons des recommandations pour adapter le système à de nouveaux besoins, et je crois que cela aide le gouvernement à proposer des lois qui actualisent le Code criminel au lieu d'attendre qu'il y ait des pressions, par exemple de l'opinion publique.

C'est notre rôle, selon moi, lorsque nous nous aventurons dans un domaine nouveau, de prévoir les moyens de réévaluer l'impact de ce que nous avons fait. Nous avons de bonnes intentions. Nous essayons de nous rapprocher le plus possible d'une saine politique en matière pénale, mais, au bout d'un certain temps, il est bon que le Sénat fasse ce genre d'examen. Cela fait partie de ce qu'il peut faire.

La plupart du temps, on s'aperçoit que les sénateurs qui font l'examen sont pour la plupart ceux qui ont adopté le projet de loi. En d'autres termes, il existe une mémoire institutionnelle. Il est plus facile pour nous de faire ce travail. Comme je l'ai dit, vous avez de l'avenir parmi nous, et donc...

**Le sénateur Wallace :** Merci. Ne vous méprenez pas sur ce que j'ai dit. Je reconnais tout à fait la nécessité de ces examens. Je voulais simplement savoir pour ma propre gouverne quels critères s'appliquaient. Ce que vous avez dit est logique, et je vous remercie.

**Le sénateur Nolin :** Vous constaterez que, naturellement, les avocats demandent aux tribunaux d'interpréter les dispositions. Il est donc bon de fixer une date ultérieure pour attendre que les tribunaux aient l'occasion de se prononcer. Notre examen viendra ensuite. Si tout fonctionne à merveille, tant mieux, mais nous constatons parfois que ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Joyal :** Les exemples sont nombreux. Revenons rapidement à celui des empreintes génétiques. Notre collègue, le sénateur Baker, a signalé une décision de la Cour suprême de



destruction of the samples, as you will recall. We had just debated this subject. If we do not have the possibility of re-evaluating how the courts have interpreted the act and how the system has interpreted its role — in the case of destruction, it was more the system than the court per se because the court had ordered the destruction — it is very helpful to see in the future how the act can be improved in that regard.

We have the capacity in this committee to have institutional precedent recited by Senator Banks and Senator Baker, who follow on a daily basis the decisions of the court. It is helpful to keep Senator Baker on the committee when we do our review, especially since he is here today.

**The Chair:** Senator Baker is our very own Quicklaw.

We have before us a subamendment moved by Senator Banks that the amendment proposed by Senator Joyal be further amended to re-number new clause 12 and to re-number subsequent clauses of this bill in consequence. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** The subamendment is agreed to. Shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried. Shall clause 11, as amended — it would now be clause 12. Shall clause 12 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried. Shall clause 13 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Banks:** As a matter of information, my colleagues will tell you that I always ask this question about coming into force. Why will this bill not come into force on the day it receives Royal Assent?

**Ms. Klineberg:** We build flexibility only so that we can discuss with the provinces in advance to ensure that they have time to ready themselves for the coming into force of the legislation.

**Senator Banks:** Thank you.

**The Chair:** Shall clause 13 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried. Shall the bill as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Nolin:** On division.

**The Chair:** On division.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

**Senator Banks:** No.

l'Ontario au sujet de la destruction des échantillons, si vous vous souvenez. Nous venions de discuter de la question. Si nous n'avons pas la possibilité de réévaluer l'interprétation judiciaire de la loi ou l'interprétation que le système fait de son rôle — dans le cas de la destruction, il s'agissait plus du système que des tribunaux en soi, car la Cour avait ordonné la destruction —, il est très utile de voir ultérieurement comment il est possible d'améliorer la loi à cet égard.

Le comité a la possibilité de se faire signaler les précédents institutionnels par les sénateurs Banks et Baker, qui suivent au quotidien les décisions judiciaires. Il est utile de garder le sénateur Baker comme membre du comité lorsque nous faisons les examens, d'autant plus qu'il est ici aujourd'hui.

**La présidente :** Le sénateur Baker est notre système Quicklaw à nous.

Nous sommes saisis d'un sous-amendement proposé par le sénateur Banks : que l'amendement présenté par le sénateur Joyal soit amendé de nouveau pour que le nouvel article porte le numéro 12, les articles suivants étant renumérotés en conséquence. Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le sous-amendement est adopté. L'amendement est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. L'article 11 modifié — il s'agit maintenant de l'article 12... L'article 12 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. L'article 13 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Banks :** À titre d'information — mes collègues vous diront que je pose toujours cette question sur l'entrée en vigueur —, pourquoi le projet de loi n'entrera-t-il pas en vigueur le jour de la sanction royale?

**Mme Klineberg :** Nous prévoyons une certaine latitude pour voir discuter avec les provinces au préalable et leur donner le temps de se préparer à la mise en vigueur de la loi.

**Le sénateur Banks :** Merci.

**La présidente :** L'article 13 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Le projet de loi modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Nolin :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence.

Le comité souhaite-t-il examiner la possibilité d'ajouter des observations au rapport?

**Le sénateur Banks :** Non.

**The Chair:** I hear no such wish, therefore, is it agreed that I report this bill as amended to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** I thank you very much, colleagues. That concludes our study of Bill S-4, and I shall endeavour to reflect our discussion when I report to the Senate.

We move now to clause-by-clause consideration of Bill S-205, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings). I believe you have all received a copy of the letter in both official languages from the Senate Law Clerk and Parliamentary Counsel confirming that this bill is, in substance, is the same as Bill S-205 of the previous session and Bill S-210 of the Second Session of the Thirty-ninth Parliament. It is identical except for the necessary adjustments for session numbers and dates and that kind of thing to the bill that was studied and passed by this committee in the last Parliament.

Therefore, colleagues, is it your pleasure that we proceed with clause-by-clause consideration of Bill S-205?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**Senator Banks:** Is it on division?

**The Chair:** It is on division.

**Senator Wallace:** I am new to the process; I hope it did not pass by me. I have two amendments that I would like to propose.

**The Chair:** You wish to reopen clause 1?

**Senator Wallace:** Yes.

**The Chair:** Is it the pleasure of the committee to reopen clause 1?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Clause 1 stands reopened.

**Senator Wallace:** Thank you very much.

**The Chair:** Do you have copies of that amendment to be made available to the committee?

**Senator Wallace:** Yes, I do.

**La présidente :** On ne semble pas le souhaiter. Est-ce d'accord pour que je fasse rapport au Sénat du projet de loi modifié?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Merci beaucoup, chers collègues. Voilà qui termine notre étude du projet de loi S-4. Je m'engage à rendre compte de nos discussions lorsque je présenterai le rapport au Sénat.

Nous passons maintenant à l'étude article par article du projet de loi S-205, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides). Je crois que vous avez tous reçu la copie de la lettre, dans les deux langues officielles, du légiste et conseiller parlementaire au Sénat confirmant que ce projet de loi à l'étude est, sur le fond, identique au projet de loi S-205 de la dernière session et au projet de loi S-210 de la deuxième session de la 39<sup>e</sup> législature. Il est identique, à l'exception des modifications nécessaires pour les numéros de session, les dates et d'autres détails analogues, au projet de loi que le comité a étudié et adopté au cours de la dernière législature.

Par conséquent, chers collègues, vous plaît-il de passer à l'étude article par article du projet de loi S-205?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le titre est-il reporté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le sénateur Banks :** Avec dissidence?

**La présidente :** Avec dissidence.

**Le sénateur Wallace :** Le processus ne m'est pas familier. J'espère que je n'ai pas laissé passer l'occasion, mais j'ai deux amendements à proposer.

**La présidente :** Vous souhaitez rouvrir l'article 1?

**Le sénateur Wallace :** Effectivement.

**La présidente :** Plaît-il au comité de rouvrir l'article 1?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 1 est rouvert.

**Le sénateur Wallace :** Merci beaucoup.

**La présidente :** Avez-vous des copies de l'amendement à distribuer aux membres du comité?

**Le sénateur Wallace :** Oui, j'en ai.



I propose a motion to amend clause 1 of Bill S-205 as currently drafted to specify that the definition of "terrorist activity" contained in paragraphs 83.01(1)(a) and (b) of the Criminal Code includes "suicide bombing only when committed in the context of a terrorist activity."

This amendment would clarify the current text of Bill S-205 and ensure that it is not overly broad or vague but still fulfils its intended purpose. The proposed amendment is designed to provide for maximum precision about what forms of suicide bombing are included in the definition of terrorist activity and make certain that suicide bombings unrelated to terrorist activity are not caught by the definition.

**The Chair:** Discussion?

**Senator Banks:** Could you give an example of a suicide bombing that would not be a terrorist act?

**Senator Wallace:** It could be that someone is in a mental state of simply wanting to do that kind of act. It would be unrelated to terrorism but be an isolated act. It could be a result of mental illness.

**The Chair:** You mean a person would blow up the brother-in-law at the same time as himself, that kind of thing.

**Senator Wallace:** It could be that type of thing. It is to ensure that the act is tied to an act of terrorism.

**Senator Grafstein:** I have no objection to this amendment.

**The Chair:** You have no objection. That is a most instructive comment.

Therefore, Senator Wallace has read his amendment into the record, I believe. You were doing that while I interrupted you.

Is there any further discussion? Shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 1 as amended carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Wallace:** There was a second amendment as well, if I could.

**The Chair:** Is it your pleasure, honourable senators, to reopen clause 1?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Wallace:** Thank you for your indulgence.

**The Chair:** No, I rushed you on that last one. I am sorry, Senator Wallace.

**Senator Wallace:** I would like to propose a second amendment for this committee's consideration. This amendment concerns when Bill S-205 comes into force. As currently drafted, Bill S-205 will come into force when it receives Royal Assent. I would like to move a motion and add a new clause 2 to the bill that it comes into force on a day to be fixed by order of the Governor-in-Council. This amendment would provide for maximum flexibility and would offer a window of opportunity to notify the provinces

Je propose une motion tendant à modifier l'article 1 du projet de loi S-205 dans sa forme actuelle pour préciser que la définition d'« activité terroriste » contenue aux alinéas 83.01(1)a) et b) du Code criminel englobe « les attentats suicides seulement lorsqu'ils sont commis dans le contexte d'une activité terroriste ».

Cet amendement rendrait plus clair le texte actuel du projet de loi S-205 et ferait en sorte qu'il ne soit ni trop général ni trop vague, mais atteigne le but visé. L'amendement proposé vise la précision maximale dans ce qui constitue un attentat suicide à englober dans la définition d'activité terroriste et il évitera que des attentats suicides non liés à l'activité terroriste ne soient englobés dans la définition.

**La présidente :** Discussion?

**Le sénateur Banks :** Pouvez-vous donner un exemple d'attentat suicide qui ne serait pas un acte terroriste?

**Le sénateur Wallace :** Il pourrait s'agir d'une personne qui est dans un état d'esprit tel qu'il veut simplement commettre ce genre d'acte. Ce pourrait être un acte isolé sans lien avec le terrorisme. Ce serait la conséquence de la maladie mentale.

**La présidente :** Vous voulez dire qu'une personne se ferait sauter avec son beau-frère, par exemple.

**Le sénateur Wallace :** Ce pourrait être ce genre de chose. Il faut s'assurer qu'il y a un lien avec le terrorisme.

**Le sénateur Grafstein :** Je n'ai pas d'objection contre l'amendement.

**La présidente :** Vous n'avez pas d'objection. Voilà une observation très éclairante.

Le sénateur Wallace a donc donné lecture de son amendement, je crois. Vous le faisiez lorsque je vous ai interrompu.

D'autres interventions? L'amendement est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 1 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Wallace :** J'ai également un autre amendement, si je peux me permettre.

**La présidente :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, de rouvrir l'article 1?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Wallace :** Merci de votre indulgence.

**La présidente :** Non, cette fois, c'est moi qui me suis précipitée. Je suis désolée, sénateur Wallace.

**Le sénateur Wallace :** Je voudrais proposer un deuxième amendement au comité. Il s'agit cette fois de l'entrée en vigueur du projet de loi S-205. Selon le libellé actuel, le projet de loi S-205 entrera en vigueur au moment de la sanction royale. Je voudrais proposer une motion et ajouter un nouvel article 2 disant que le projet de loi entrera en vigueur à une date fixée par décret. Cet amendement donnera le maximum de latitude et ménagera une période pour prévenir les provinces avant l'entrée en vigueur du

before the bill comes into force. Adopting proposed clause 2 would also mean that there would be time to engage Canadians in a dialogue on the background behind the bill's intent before it takes effect.

Again, I apologize. I should have circulated this earlier.

**The Chair:** While they are circulating, could you read it into the record, please?

**Senator Wallace:** Yes.

THAT Bill S-205 be amended by adding after line 10 on page 1 the following:

“2. This act comes into force on a day to be fixed by order of the Governor-in-Council.”

**The Chair:** Now, before I do it in French, I ask that the committee reopen clause 1. Your amendment creates a new clause, so I will put your amendment in abeyance while I ask the committee again whether clause 1, as amended with your first amendment, shall carry.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** It is moved by Senator Wallace that Bill S-205 be amended by adding a new clause, to wit —

[Translation]

In French:

Que le projet de loi S-205, à l'article 1, soit modifié par substitution, aux lignes 8 et 9, page 1, de ce qui suit:

est un acte visé aux alinéas *a)* ou *b)* de la définition de “activité terroriste”, au paragraphe (1) s'il répond aux critères prévus à l'alinéa en cause.

[English]

Is there further discussion?

**Senator Grafstein:** I have no objection to this, and I want to thank the government.

**The Chair:** Shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the bill as amended carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Does committee wish to consider appending observations to the report?

**Hon. Senators:** No.

**The Chair:** Is it agreed that I report this bill as amended to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Congratulations, Senator Grafstein.

projet de loi. En outre, l'adoption de l'article 2 proposé donnerait aussi du temps pour faire participer les Canadiens à un dialogue sur le contexte qui sous-tend le projet de loi avant son entrée en vigueur.

Encore une fois, excusez-moi. J'aurais dû faire circuler le texte plus tôt.

**La présidente :** Pendant qu'on distribue le texte, pourriez-vous en donner lecture, s'il vous plaît?

**Le sénateur Wallace :** Oui.

QUE le projet de loi S-205 soit modifié par adjonction, après la ligne 9, de ce qui suit :

« 2. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par décret. »

**La présidente :** Avant de lire le texte en français, je demande au comité de rouvrir l'article 1. Comme votre amendement crée un nouvel article, je vais le mettre de côté pendant que je demande au comité, une fois de plus, si l'article 1, modifié par votre premier amendement, est adopté.

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le sénateur Wallace propose que le projet de loi S-205 soit modifié par l'adjonction d'un nouvel article...

[Français]

En français :

Que le projet de loi S-205, à l'article 1, soit modifié par substitution, aux lignes 8 et 9, page 1, de ce qui suit :

est un acte visé aux alinéas *a)* ou *b)* de la définition de « activité terroriste », au paragraphe (1) s'il répond aux critères prévus à l'alinéa en cause.

[Traduction]

D'autres interventions?

**Le sénateur Grafstein :** Aucune objection. Et je tiens à remercier le gouvernement.

**La présidente :** L'amendement est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le projet de loi modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le comité souhaite-t-il ajouter des observations au rapport?

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Est-il convenu que je ferai rapport au Sénat du projet de loi modifié?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Félicitations, sénateur Grafstein.



**Senator Grafstein:** Half a decade of work, and partially finished. Thank you so much. Thank you all very much for your patience and support.

**The Chair:** Colleagues, this concludes our proceedings for this day. Our next meeting will be on Wednesday in this room at four o'clock or when the Senate rises.

(The committee adjourned.)

**Le sénateur Grafstein :** Une demi-décennie de travail, et il est terminé en partie. Merci beaucoup. Merci beaucoup à tous de leur patience et de leur soutien.

**La présidente :** Chers collègues, voilà qui met fin à nos délibérations d'aujourd'hui. Notre prochaine séance aura lieu mercredi, dans cette même salle, à 16 heures ou lorsque le Sénat lèvera la séance.

(La séance est levée.)

---







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, June 3, 2009**

*Criminal Lawyers' Association:*

Michael Spratt, Defense Lawyer, CLA Designate.

*Canadian Bar Association:*

Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform;

Daniel A. MacRury, Treasurer, National Criminal Justice Section.

*Canadian Bankers Association:*

William P. Randle, Assistant General Counsel and Foreign Bank Secretary;

William Crate, Director, Security.

**Thursday, June 4, 2009**

*Department of Justice Canada:*

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Marke D. Kilkie, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 3 juin 2009**

*Criminal Lawyers' Association :*

Michael Spratt, avocat de la défense, désigné par la CLA.

*Association du Barreau canadien :*

Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit;

Daniel A. MacRury, trésorier, Section nationale de droit pénal.

*Association des banquiers canadiens :*

William P. Randle, chef adjoint du contentieux et secrétaire  
Banques étrangères;

William Crate, directeur, Sécurité.

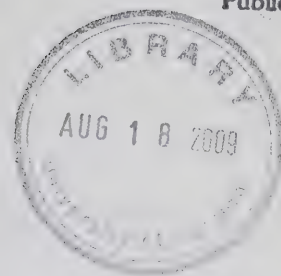
**Le jeudi 4 juin 2009**

*Ministère de la Justice Canada :*

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de  
droit pénal;

Marke D. Kilkie, avocat principal, Section de la politique en  
matière de droit pénal.





Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable JOAN FRASER

*Présidente :*

L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, June 10, 2009  
Thursday, June 11, 2009 (in camera)

Le mercredi 10 juin 2009  
Le jeudi 11 juin 2009 (à huis clos)

**Issue No. 11**

**Fascicule n° 11**

### **First and second (final) meetings on:**

(The motion that, in accordance with section 38 of the *Nunavut Act*, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut)

### **Première et deuxième (dernière) réunions concernant :**

(La motion que, aux termes de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles*.)

### **INCLUDING:**

#### **THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE**

(Bill S-4, An Act to amend the Criminal Code  
(identity theft and related misconduct))

and

#### **THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE**

(The motion, that, in accordance with section 38 of the *Nunavut Act*, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut)  
(Language Rights in Canada's North: Nunavut's  
*New Official Languages Act*)

### **Y COMPRIS :**

#### **LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ**

(Projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel  
(vol d'identité et conduites connexes))

et

#### **LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ**

(La motion que, aux termes de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles*)  
(Les droits linguistiques dans le Grand Nord canadien :  
la nouvelle *Loi sur les Langues officielles* du Nunavut)

### **WITNESSES:**

(See back cover)

### **TÉMOINS :**

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Bryden	(or Comeau)
Campbell	Milne
* Cowan	Raine
(or Tardif)	Rivest
Dickson	Wallace
Joyal, P.C.	Watt

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Angus (*June 10, 2009*).

The Honourable Senator Milne replaced the Honourable Senator Chaput (*June 4, 2009*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Banks (*June 4, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente* : L'honorable Joan Fraser

*Vice-président* : L'honorable Pierre Claude Nolin  
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Bryden	(ou Comeau)
Campbell	Milne
* Cowan	Raine
(ou Tardif)	Rivest
Dickson	Wallace
Joyal, C.P.	Watt

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Angus (*le 10 juin 2009*).

L'honorable sénateur Milne a remplacé l'honorable sénateur Chaput (*le 4 juin 2009*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Banks (*le 4 juin 2009*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 4, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Comeau, seconded by the Honourable Senator Adams:

That, in accordance with section 38 of the *Nunavut Act*, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the motion be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for study and report; and

That the committee report no later than June 11, 2009.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it was adopted, on division.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 4 juin 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Comeau, appuyée par l'honorable sénateur Adams,

Que, aux termes de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles*.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Joyal, C.P. propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., que la motion soit renvoyée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport;

Que le comité fasse rapport au plus tard le 11 juin 2009.

Après débat,

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 10, 2009  
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 12:05 p.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bryden, Dickson, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Wallace and Watt (8).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams and Corbin (2).

*In attendance:* Jennifer Bird and Carolina Mingarelli, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, June 4, 2009, the committee started its study of the following motion: That, in the accordance with section 38 of the *Nunavut Act*, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut.

### WITNESSES:

#### *Legislative Assembly of Nunavut:*

Honourable Paul Okalik, Member of the Legislative Assembly of Nunavut, Iqaluit West.

#### *Government of Nunavut:*

The Honourable Louis Tapardjuk, Member of the Legislative Assembly of Nunavut, Minister of Languages;

Stéphane Cloutier, Special Adviser;

Kate Darling, Legal Counsel.

#### *Office of the Commissioner of Official Languages:*

Graham Fraser, Commissioner (by video conference);

Johane Tremblay, Acting Assistant Commissioner, Policy and Communications;

Pascale Giguère, Acting Director and General Counsel, Legal Affairs Branch.

#### *Association des francophones du Nunavut:*

Daniel Cuerrier, Director General.

#### *Office of the Languages Commissioner of Nunavut:*

Alexina Kublu, Languages Commissioner of Nunavut.

#### *Qikiqtani Inuit Association:*

Joe Attagutaaluk, Executive Member;

Navarana Beveridge, Director, Social Policy.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 10 juin 2009  
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 12 h 5, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Bryden, Dickson, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Wallace et Watt (8).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Adams et Corbin (2).

*Également présentes :* Jennifer Bird et Carolina Mingarelli, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 juin 2009, le comité entreprend son étude de la motion suivante : Que, aux termes de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles*.

### TÉMOINS :

#### *Assemblée législative du Nunavut :*

L'honorable Paul Okalik, membre de l'Assemblée législative du Nunavut, Iqaluit Ouest.

#### *Gouvernement du Nunavut :*

L'honorable Louis Tapardjuk, membre de l'Assemblée législative du Nunavut, ministre de la Langue;

Stéphane Cloutier, conseiller spécial;

Kate Darling, conseillère juridique.

#### *Commissariat aux langues officielles :*

Graham Fraser, commissaire (par vidéoconférence);

Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Politiques et communications;

Pascale Giguère, directrice par intérim et avocate générale, Direction générale des affaires juridiques.

#### *Association des francophones du Nunavut :*

Daniel Cuerrier, directeur général.

#### *Commissariat aux langues du Nunavut :*

Alexina Kublu, commissaire aux langues du Nunavut.

#### *Qikiqtani Inuit Association :*

Joe Attagutaaluk, membre exécutif;

Navarana Beveridge, directrice, Politique sociale.

*Nunavut Tunngavik Inc.:*

Laurie Pelly, Legal Counsel.

*Department of Justice Canada:*

Michael Aquilino, Counsel, Official Languages Law Group;

Jo Anne Lagendyk, Counsel, Canadian Heritage, Legal Services;

Renée Soublière, Senior Counsel and Litigation Coordinator, Official Languages Law Group.

The chair made an opening statement.

Mr. Okalik and Mr. Tapardjuk each made a statement and, together with Mr. Cloutier and Ms. Darling, answered questions.

At 1:05 p.m., the committee suspended.

At 1:12 p.m., the committee resumed.

The Honourable Senator Nolin took the chair.

Mr. Fraser made a statement and, together with Ms. Tremblay and Ms. Guiguère, answered questions.

At 2:43 p.m., the committee suspended.

At 2:48 p.m., the committee resumed.

The Honourable Senator Fraser took the chair.

Mr. Cuerrier made a statement and answered questions.

At 3:34 p.m., the committee suspended.

At 3:40 p.m., the committee resumed.

Ms. Kublu made a statement and answered questions.

At 4:44 p.m., the committee suspended.

At 4:48 p.m., the committee resumed.

Mr. Attagutaaluk made a statement and, together with Ms. Pelly, Ms. Beveridge and Mr. Cloutier, answered questions.

At 5:25 p.m., the committee suspended.

At 5:27 p.m., the committee resumed.

Ms. Lagendyk, Ms. Soublière and Mr. Aquilino answered questions.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to give drafting instructions to the analysts for the report on this study.

At 5:44 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

---

*Nunavut Tunngavik Inc. :*

Laurie Pelly, conseillère juridique.

*Ministère de la Justice Canada :*

Michael Aquilino, avocat, Groupe du droit des langues officielles;

Jo Anne Lagendyk, avocate, Patrimoine canadien, Services juridiques;

Renée Soublière, avocate-conseil et coordonnatrice du contentieux, Groupe du droit des langues officielles.

La présidente fait une déclaration.

MM. Okalik et Tapardjuk font chacun une déclaration préliminaire et répondent aux questions en collaboration avec M. Cloutier et Mme Darling.

À 13 h 5, le comité suspend ses travaux.

À 13 h 12, le comité reprend ses travaux.

L'honorable sénateur Nolin occupe le fauteuil.

M. Fraser fait une déclaration préliminaire et répond aux questions en collaboration avec Mmes Tremblay et Guiguère.

À 14 h 43, le comité suspend ses travaux.

À 14 h 48, le comité reprend ses travaux.

L'honorable sénateur Fraser occupe le fauteuil.

M. Cuerrier fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

À 15 h 34, le comité suspend ses travaux.

À 15 h 40, le comité reprend ses travaux.

Mme Kublu fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

À 14 h 44, le comité suspend ses travaux.

À 14 h 48, le comité reprend ses travaux.

M. Attagutaaluk fait une déclaration préliminaire et répond aux questions en collaboration avec Mme Pelly, Mme Beveridge et M. Cloutier.

À 17 h 25, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 27, le comité reprend ses travaux.

Mme Lagendyk, Mme Soublière et M. Aquilino répondent aux questions.

Il est convenu d'autoriser le Sous-comité du programme et de la procédure à donner des directives aux analystes portant sur la rédaction du rapport de l'étude.

À 17 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

---



OTTAWA, Thursday, June 11, 2009  
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met in camera this day at 8:40 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bryden, Dickson, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Wallace and Watt (8).

*In attendance:* Jennifer Bird and Carolina Mingarelli, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, June 4, 2009, the committee continued its study of the following motion: That, in the accordance with section 38 of the *Nunavut Act*, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee considered a draft report.

It was agreed that the draft report, as amended, be adopted and that the chair present the report in the Senate today.

It was agreed that the staff, who worked very long hours in order to complete this report on deadline, be thanked for their hard work.

At 11:52 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*  
Jessica Richardson  
*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le jeudi 11 juin 2009  
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 8 h 40, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Bryden, Dickson, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Wallace et Watt (8).

*Également présentes :* Jennifer Bird et Carolina Mingarelli, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 juin 2009, le comité poursuit son étude de la motion suivante : Que, aux termes de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles*.

Conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité examine un projet de rapport.

Il est convenu que le projet de rapport modifié soit adopté et que la présidente le présente aujourd'hui au Sénat.

Il est convenu que le personnel, qui a travaillé de très longues heures pour respecter l'échéance du rapport, soit remercié de tout son travail acharné.

À 11 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 9, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-4, An Act to amend the Criminal Code (identity theft and related misconduct), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 5, 2009, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 2, clause 1:*

## (a) Replace line 1 with the following:

“a birth certificate, a death certificate, a passport as defined in”;

## (b) Replace lines 5 and 6 with the following:

“status in Canada, a certificate of Indian status or an employee identity card that bears the employee’s photograph and signature, or any similar document, issued or purported to be issued by a department”; and

## (c) Replace lines 8 to 10 with the following:

“provincial or foreign government.”.

2. *Page 2, clause 2:*

## (a) Replace line 21 with the following:

“(a) falsely represents himself to be a”; and

## (b) Replace line 26 with the following:

“persons to believe that he is a peace”.

3. *Page 3, clause 4:*

## (a) Replace line 23 with the following:

**“4. (1) The portion of subsection 342(3) of the”;**

## (b) Replace line 29 with the following:

“data, including personal authentication information,”;  
and

## (c) Add after line 33 the following:

**“(2) Subsection 342(4) of the Act is replaced by the following:**

(4) In this section,

“personal authentication information” means a personal identification number or any other password or information that a credit card holder creates or adopts to be used to authenticate his or her identity in relation to the credit card;

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 9 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et conduites connexes), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 5 mai 2009, étudié le dit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes :

1. *Page 2, article 1 :*

## a) Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :

« du certificat de décès, du passeport au sens du paragraphe 57(5), de »;

## b) Remplacer les lignes 6 et 7 par ce qui suit :

« tion au Canada, du certificat du statut d'Indien ou de la carte d'identité d'employé portant la photographie et la signature du titulaire, ou de tout autre document semblable, délivré ou paraissant délivré par un »;

## c) Remplacer les lignes 9 à 11 par ce qui suit :

« provincial ou un gouvernement étranger. ».

2. *Page 2, article 2 :*

## a) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 21 par ce qui suit :

« (a) falsely represents himself to be a »;

## b) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 26 par ce qui suit :

« persons to believe that he is a peace ».

3. *Page 3, article 4 :*

## a) Remplacer la ligne 25 par ce qui suit :

**« 4. (1) Le passage du paragraphe 342(3) de la »;**

## b) Remplacer les lignes 31 et 32 par ce qui suit :

« une carte de crédit, notamment un authentifiant personnel, qui permettraient »;

## c) Ajouter après la ligne 36 ce qui suit :

**« (2) Le paragraphe 342(4) de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

(4) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

« authentifiant personnel » Numéro d'identification personnel ou tout autre mot de passe ou renseignement créé ou adopté par le titulaire d'une carte de crédit qui sert à confirmer l'identité du titulaire à l'égard de sa carte de crédit.



“traffic” means, in relation to a credit card or credit card data, to sell, export from or import into Canada, distribute or deal with in any other way.”

4. *Page 9, clause 11:* Add after line 22 the following:

“REVIEW

12. Within five years after the day on which this Act receives royal assent, a comprehensive review of its provisions and operation shall be undertaken by the committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament that is designated or established by the Senate or the House of Commons, or by both Houses of Parliament, as the case may be, for that purpose. “

5. *Page 9, clause 12:* Replace line 23, with the following:

“13. The provisions of this Act come into”.

Respectfully submitted,

Thursday, June 11, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your committee, to which was referred the motion “That, in accordance with section 38 of the *Nunavut Act*, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut,” has, in obedience to the order of reference of Thursday, June 4, 2009, examined the said motion and herewith presents its report.

Your committee recommends that the Senate adopt the said motion.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

JOAN FRASER

*Chair*

*(Text of the report appears following the evidence.)*

« trafic » S’entend, relativement à une carte de crédit ou aux données afférentes, de la vente, de l’exportation du Canada, de l’importation au Canada ou de la distribution, ou de tout autre mode de disposition. ».

4. *Page 9, article 11 :* Ajouter après la ligne 19 ce qui suit :

« EXAMEN

12. Dans les cinq ans qui suivent la sanction de la présente loi, un examen approfondi des dispositions et de l’application de la présente loi doit être fait par le comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, que le Parlement ou la chambre en question, selon le cas, désigne ou constitue à cette fin. ».

5. *Page 9, article 12 :* Remplacer la ligne 20 par ce qui suit :

« 13. Les dispositions de la présente loi ».

Respectueusement soumis,

Le jeudi 11 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l’honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé la motion « Que, aux termes de l’article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l’adoption le 4 juin 2008 par l’Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles* », a, conformément à l’ordre de renvoi du jeudi 4 juin 2009, examine ladite motion et présente ici son rapport.

Votre comité recommande que le Sénat approuve ladite motion.

Respectueusement soumis,

*(Le texte du rapport paraît après les témoignages.)*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, June 10, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 12:08 p.m. to give consideration to the motion that, in accordance with section 38 of the Nunavut Act, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the Official Languages Act by the Legislative Assembly of Nunavut.

**Senator Joan Fraser (Chair)** in the chair.

[*Editor's Note: Some evidence was presented through an Inuktitut interpreter.*]

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, welcome to this specially-prolonged meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Today we are conducting a study in response to an order of reference that was given to us last week by the Senate, which is:

That, in accordance with section 38 of the Nunavut Act, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008, passage of the Official Languages Act by the Legislative Assembly of Nunavut.

Each chamber of Parliament has the legal obligation to concur in this legislation before it can take effect. The House of Commons has already voted concurrence with the legislation. We in the Senate are particularly interested in it because the Senate is very proud of its longstanding role of paying particular attention to the safeguarding and enhancement of minority and Aboriginal rights and culture.

We are privileged to have with us some very important witnesses today. Before I introduce them, I will ask everyone here to cast their eyes, if they can, to the far corner of this room where you will see, on the floor — it will be on a pedestal later but it is on the floor right now because it is brand new — an absolutely wonderful gift to the Senate of Canada from Senator Willie Adams, who is the Dean of the Senate and who is retiring this month.

**Senator Adams:** Today.

**The Chair:** Technically, later this month. As a gift to the Senate, he has donated this absolutely beautiful inukshuk which will be a reminder to all of us, not only of Senator Adams himself, but of the principles, dreams and aspirations of his people that he has represented here for so long.

We are delighted to have with us witnesses from the Legislative Assembly of Nunavut. They are here on what was, indeed, short notice and we particularly appreciate their ability to come on short notice.

We have the Honourable Paul Okalik, Member of the Legislative Assembly of Nunavut for Iqaluit West. From the Government of Nunavut, we have the Honourable Louis Tapardjuk, Minister of Languages; Mr. Stéphane Cloutier, Special Advisor; and Ms. Kate Darling, Legal Counsel.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 10 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 12 h 8 pour étudier la motion portant que, conformément à l'article 38 de la Loi sur le Nunavut, chapitre 28 des Lois du Canada, 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 de la Loi sur les langues officielles par l'Assemblée législative du Nunavut.

**Le sénateur Joan Fraser (présidente)** occupe le fauteuil.<sup>1</sup>

[*Note de la rédaction : Une partie des témoignages est présentée par l'entremise d'un interprète inuktitut.*]

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, bienvenue à cette séance prolongée pour des raisons spéciales du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Aujourd'hui, nous menons une étude en réponse à un renvoi du Sénat datant de la semaine passée, qui disait ceci :

Que, aux termes de l'article 38 de la Loi sur le Nunavut, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la Loi sur les langues officielles.

Chacune des Chambres du Parlement doit donner son agrément à cette loi avant qu'elle puisse entrer en vigueur. La Chambre des communes a déjà donné le sien. Les sénateurs s'intéressent particulièrement à la question parce que depuis longtemps, le Sénat est fier de donner une attention particulière à la préservation et à la promotion des droits et de la culture des minorités et des Autochtones.

Nous avons la chance d'accueillir aujourd'hui de très importants témoins. Avant que je vous les présente, je vous demande à tous de porter vos regards vers le coin de la salle où vous verrez, sur le plancher, en attendant qu'on installe un piédestal, un merveilleux cadeau que le sénateur Willie Adams offre au Sénat du Canada. Le sénateur Adams est le doyen du Sénat et prendra sa retraite dans un mois.

**Le sénateur Adams :** Aujourd'hui.

La présidente : Officiellement, plus tard ce mois-ci. Il a offert au Sénat ce magnifique inukshuk, qui nous rappellera à tous non seulement le sénateur Adams lui-même, mais aussi les principes, les rêves et les aspirations du peuple qu'il a représenté ici si longtemps.

C'est une grande joie d'accueillir des témoins de l'Assemblée législative du Nunavut. Sachez qu'ils ont eu un court préavis et nous apprécions donc particulièrement leur présence, malgré ce court préavis.

Il s'agit de l'honorable Paul Okalik, député de l'Assemblée législative du Nunavut pour Iqaluit Ouest; de l'honorable Louis Tapardjuk, du gouvernement du Nunavut, ministre de la Langue, de M. Stéphane Cloutier, conseiller spécial et de Mme Kate Darling, conseillère juridique.



We are pleased to have you with us. For this portion of your proceedings, we do have interpretation from Inuktitut, so we invite you to address us in your language. However, if, indeed, English or French is your language, please feel free to do so in English or French.

The floor is yours, Mr. Okalik.

[Interpretation]

**Honourable Paul Okalik, Member of the Legislative Assembly of Nunavut, Iqaluit West:** I am very happy to be here to give a presentation about this important issue and I am happy that I am able to speak Inuktitut today. It is a part of our culture, of who we are as Inuit.

I will not be speaking much this morning. I am very happy that I am able to be here. On behalf of members of the territorial Legislative Assembly, I strongly urge the Senate of Canada to swiftly conclude the study of the Nunavut Official Languages Act and adopt the motion of concurrence at the earliest opportunity.

Members of the Legislative Assembly in Nunavut include Inuit, francophones and anglophones. We look forward to the coming into force of our territory's new official languages legislation.

I also represent francophones. They are the largest group with a different language in Nunavut. I represent all of them. I also represent their issues as we look into this new language act.

It is long overdue. We have been dealing with the issue for some time in support of all of the regions. We have worked on this diligently. I would like to congratulate Mr. Tapardjuk who has been a minister and has worked hard on this for a very long time.

I would like to ensure this meeting is well represented. I invite Mr. Tapardjuk to do his presentation.

[English]

**The Chair:** Thank you very much indeed.

**Hon. Louis Tapardjuk, Member of the Legislative Assembly of Nunavut, Minister of Languages, Government of Nunavut:** Madam Chair and members of the committee, I bring greetings from Nunavut.

[Interpretation]

I would like to start by saying that our hearts are with Senator Adams. Tributes will be paid to him this afternoon for his 32-year long career serving the Northwest Territories and Nunavut in the Senate.

The right to language is central to human dignity. It is central to the Inuit who have lived within the Nunavut Settlement Area for thousands of years. It is also central to anglophones and francophones who brought their languages with them to this great country.

Nunavut is unique within the Canadian confederation. Unlike any other provincial or territorial jurisdiction, the Nunavut territory and its public government were born out of one of the

Nous sommes ravis de vous accueillir. Pour cette partie de nos délibérations, nous aurons l'interprétation de l'inuktitut et vous pouvez nous parler dans votre langue. Si vous préférez nous parler en anglais ou en français, n'hésitez pas à le faire.

Vous avez la parole, monsieur Okalik.

[Traduction de l'interprétation]

**L'honorable Paul Okalik, membre de l'Assemblée législative du Nunavut, Iqaluit Ouest :** Je suis ravi de vous parler de cette importante question et je suis content de pouvoir le faire en inuktitut. Cela fait partie de notre culture, de qui nous sommes, nous les Inuits.

Je ne vous parlerai pas longtemps ce matin. Je suis très content d'avoir pu venir. Au nom des membres de l'Assemblée législative territoriale, j'exhorte le Sénat du Canada à terminer rapidement son étude de la Loi sur les langues officielles du Nunavut et à donner son agrément dès que possible.

L'Assemblée législative du Nunavut compte parmi ses membres des Inuits, des francophones et des anglophones. Nous avons hâte que soit adoptée notre nouvelle loi sur les langues officielles.

Je représente aussi des francophones. C'est le plus grand groupe qui a une langue différente, au Nunavut. Je les représente tous. Je représente aussi les questions qui les touchent, dans le cadre de cette nouvelle loi sur les langues officielles.

Il était grand temps. Nous traitons de cette question depuis quelque temps, pour toutes les régions. Nous avons fait preuve de diligence. Je tiens à féliciter M. Tapardjuk, qui est le ministre responsable et qui travaille depuis très longtemps et avec ardeur à ce dossier.

Je veux m'assurer d'une bonne représentation, à cette séance. Je cède la parole à M. Tapardjuk, pour son exposé.

[Traduction]

**La présidente :** Merci beaucoup.

**L'honorable Louis Tapardjuk, membre de l'Assemblée législative du Nunavut, ministre de la Langue, gouvernement du Nunavut :** Madame la présidente, mesdames et messieurs du comité, je vous fais part des salutations du Nunavut.

[Traduction de l'interprétation]

Commençons par dire que nous sommes de tout cœur avec le sénateur Adams. Des hommages lui seront rendus cet après-midi, pour sa longue carrière de 32 ans au Sénat, au service des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut.

Le droit à la langue est sans contredit un élément essentiel de la dignité humaine. Il est essentiel pour les Inuits qui vivent dans la région du Nunavut depuis des milliers d'années. Il est également essentiel pour les anglophones et les francophones qui ont apporté avec eux leurs langues dans ce grand pays.

Le Nunavut occupe une place unique au sein de la Confédération canadienne. Contrairement aux autres provinces et territoires, le Nunavut et son gouvernement populaire sont le

most comprehensive land claims agreements, entered into by Her Majesty the Queen and the Inuit Nunavut Settlement Area. It is a modern treaty recognized and protected by and under the Canadian Constitution.

Nunavut is also unique in its geography and demography. In the last census, 29,325 people were living in Nunavut, spread over 25 remote and isolated communities in a territory covering nearly two million square kilometres — one fifth of Canada's land mass.

In comparison with other parts of Canada, our social, cultural, educational, economic, transportation and communication infrastructure is often underdeveloped. We are challenged at times to provide even the most basic services that are readily available elsewhere.

Nunavut has the highest proportion of Aboriginal people in all of Canada's provinces and territories. In 2006, Statistics Canada reported that 85 per cent of Nunavummiut are Inuit, while First Nations and Metis represent less than 1 per cent of the total population.

There seems to be a troubling misunderstanding about the prevalence and dominance of languages in Nunavut territory. The Inuit language is indigenous to Nunavut and it is the first and preferred language for most of the people. It is the only language many know. Every Nunavut municipality, without exception, has a large majority of Inuit residents. It makes perfect sense that municipalities would then be allowed to use the Inuit language in their daily affairs, as one senator commented. After all, Nunavut was founded on the vision of improving the social, economic and cultural well-being of Inuit as contemplated by the Nunavut Land Claims Agreement.

There is a vibrant francophone community represented by the Association des francophones du Nunavut. The Government of Nunavut is and always has been a supporter of this community and has benefited much from its presence. There should be no doubt that we are committed to supporting the vitality of the francophone minority community. For instance, we are partnering with the federal government to provide French education as well as cooperating to implement French as an official language and deliver services in French in our territory.

I want to re-emphasize that the Nunavut Official Languages Act was developed in strict correspondence with the principles of democracy, federalism and representative government. After several years of research, discussion and policy development, the Nunavut Official Languages Act was unanimously approved by members of the Legislative Assembly of Nunavut on June 4, 2008. It is our understanding of section 38 of the Nunavut Act

résultat de l'un des plus importants accords de revendications territoriales globales conclus entre Sa Majesté la Reine du chef du Canada et les Inuits de la région du Nunavut. Un traité moderne reconnu et protégé par la Constitution canadienne.

La géographie et la démographie du Nunavut en font également un lieu unique. Au dernier recensement, 29 325 personnes vivaient au Nunavut, dans 25 collectivités éloignées et isolées réparties sur un territoire d'une superficie de près de deux millions de kilomètres carrés représentant le cinquième de la masse terrestre du Canada.

En comparaison avec d'autres régions du Canada, notre infrastructure sociale, culturelle, éducative, économique, de transport et de communication est souvent sous-développée. La fourniture de services de base facilement accessibles ailleurs au pays constitue parfois un immense défi pour nous.

Le Nunavut a la plus forte proportion d'Autochtones vivant dans un territoire parmi l'ensemble des provinces et des territoires du Canada. Selon les données de 2006 de Statistique Canada, 85 p. 100 des Nunavummiuts sont des Inuits, tandis que les membres des Premières nations et les Métis représentent moins de 1 p. 100 de la population totale du territoire.

En toute conscience, je dois souligner qu'il semble exister un malentendu troublant au sujet de la prévalence et de la dominance des langues au Nunavut. La langue inuite est indigène au Nunavut. Il s'agit de la langue maternelle que parlent et préfèrent une majorité de Nunavummiuts. Dans de nombreux cas, c'est la seule langue connue et utilisée. Chaque municipalité du Nunavut, sans exception, possède une importante majorité de résidents inuits. Il est donc parfaitement logique que les municipalités soient autorisées à utiliser la langue inuite dans la gestion de leurs affaires quotidiennes, comme l'a souligné un sénateur. Après tout, le Nunavut a été créé avec la vision d'améliorer le bien-être social, économique et culturel des Inuits, comme le prévoit l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

Le Nunavut compte une communauté francophone vigoureuse représentée par l'Association des francophones du Nunavut. Le gouvernement du Nunavut a toujours soutenu et continuera de soutenir cette communauté, et à tirer de grands avantages de sa présence. Nous sommes résolument déterminés à soutenir la vitalité de notre communauté francophone minoritaire. À titre d'exemple, nous agissons en partenariat avec le gouvernement fédéral pour fournir des services éducatifs en français en plus de coopérer pour assurer la mise en œuvre du français langue officielle dans notre territoire et la prestation de services gouvernementaux en français.

Honorables sénateurs, je tiens à réitérer que la Loi sur les langues officielles du Nunavut a été élaborée en stricte conformité avec les principes de la démocratie, du fédéralisme et de gouvernement représentatif. Après de nombreuses années de recherche, de discussions et de rédaction de politiques, la Loi sur les langues officielles du Nunavut a été adoptée à l'unanimité par les députés de l'Assemblée législative du Nunavut le 4 juin 2008.



that the statute requires further action from the federal government. This is why we are here today.

Reviewing the debate from last week and the Senate's motion to concur with the Nunavut Official Languages Act, I identified three areas of concern. I will briefly address each of them while leaving space for my colleagues and fellow Nunavummiut to respond from their perspectives.

[English]

My office received the letter referred to by Senator Joyal two years ago. It was the May 2007 letter from the federal Commissioner of Official Languages. At that time, we were in the midst of consulting on and drafting the Nunavut official languages bill. The concerns that the Commissioner of Official Languages raised were carefully considered and, in large part, incorporated into the bill that was introduced on June 4, 2007. The statute before you is the result of that dialogue between our two offices, as well as with Inuit representatives, francophones and several other stakeholders.

In particular, the concern raised about significant demand for municipal services is addressed under subsection 12(8) of the act. The concern raised about the third-party contractor compliance with the act while delivering services on behalf of a territorial institution is addressed under subsection 12(7)(c); and the duty to promote the vitality of the French language minority community was clarified under subsections 11(b) and (c) of the preamble, as well as under subsections 13(3)(d) and 14(1).

The Northwest Territories Official Languages Act, which is currently in force in Nunavut, represents a compromise reached in 1984 between the federal government and the Government of the Northwest Territories, as Senator Joyal will recall. Through this compromise, the NWT enacted territorial language legislation that was relevant and appropriate to the people living there. Under the Nunavut act, the Government of Nunavut was granted similar legislative powers, including the power under section 25 to enact laws that implement parts of the Nunavut Land Claims Agreement.

According to Statistics Canada, 99 per cent of the Aboriginal population of Nunavut is Inuit, while less than 1 per cent is made up of Metis and First Nations, who are not necessarily long-term residents of the North.

I want to be very clear that speakers of Chipewyan, Cree, Dogrib, Gwich'in, North Slavey and South Slavey are and remain indigenous to the current Northwest Territories and other parts of Canada. On the other hand, they are neither indigenous to, nor significantly present in, the Nunavut territory.

Selon notre compréhension de l'article 38 de la Loi sur le Nunavut, notre législation devait également recevoir l'agrément du gouvernement fédéral, c'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui.

À la lecture du journal des débats de la semaine dernière concernant la motion d'approbation de l'adoption de la Loi sur les langues officielles du Nunavut, j'ai pu cerner trois sujets de préoccupation. J'aborderai brièvement chacun d'entre eux, en laissant du temps à mes collègues et concitoyens du Nunavut pour qu'ils présentent leurs commentaires de leurs points de vue respectifs.

[Traduction]

La lettre à laquelle faisait référence l'honorable sénateur Joyal a été reçue à mon bureau il y a deux ans. C'est une lettre du commissaire aux langues officielles fédéral, datée de mai 2007. À cette époque, nous étions en plein processus de consultation et de rédaction du projet de loi sur les langues officielles du Nunavut. Les préoccupations soulevées par le commissaire ont été examinées très attentivement et en grande partie intégrées au projet de loi qui a été présenté à l'Assemblée législative le 4 juin 2007. La loi que vous examinez est le résultat d'un dialogue entre nos deux bureaux ainsi qu'avec les représentants des Inuits, les francophones et de nombreux autres intervenants.

En résumé, la préoccupation soulevée concernant la demande importante au regard des services municipaux est prise en considération au paragraphe 12(8) de la loi. Les préoccupations soulevées au sujet du respect de la loi par des tiers offrant des services au nom d'une institution territoriale sont prises en considération à l'alinéa 12(7)c); et le devoir de promouvoir la vitalité de la communauté francophone minoritaire a été précisé aux sous-paragraphe 11b) et c) du préambule, ainsi qu'à l'alinéa 13(3)d) et au paragraphe 14(1) de la loi.

La Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest, qui est actuellement en vigueur au Nunavut, est le résultat d'un compromis réalisé en 1984 entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, comme s'en souviendra l'honorable sénateur Joyal. À la suite de ce compromis, les Territoires du Nord-Ouest ont adopté une législation linguistique pertinente et appropriée pour les résidents de ce territoire. En vertu de la Loi sur le Nunavut, le gouvernement du Nunavut s'est vu accorder des pouvoirs législatifs similaires, incluant le pouvoir, à l'article 25, d'adopter des lois mettant en œuvre des composantes de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

Selon Statistique Canada, 99 p. 100 de la population autochtone du Nunavut est composée d'Inuits, alors que le 1 p. 100 restant est composé de Métis et de membres des Premières nations qui ne sont pas nécessairement originaires du Nord.

Je souhaite souligner de manière très claire que les langues chipewyan, cri, dogrib, gwich'in, esclave du Nord et esclave du Sud sont indigènes aux Territoires du Nord-Ouest et d'autres parties du Canada. D'autre part, ces langues autochtones ne sont pas parlées ou présentes de manière importante au Nunavut.

Language legislation across the country is based on the principle of significant demand. The very few individuals who may be present in the territory and who might speak, from time to time, an Aboriginal language other than the Inuit language, collectively represent a very small number of people in Nunavut.

Under the Northwest Territories Official Languages Act now in force in Nunavut, court decisions are not always issued in both French and English. Decisions are issued in both languages where the decision determines a question of law of general public interest or importance, or where the proceedings leading to the issue of the decision, order or judgment were conducted in whole or in part in both English and French.

Under the Nunavut Official Languages Act, decisions will be issued in English, French and the Inuit language in the same way. In addition to this, anyone who appears before a judicial or quasi-judicial body may request a copy of the decision in the official language of his or her choice.

If a request is made under the new act, the court does not have discretion and must provide a decision in that language. A French-speaking person who appears in a hearing conducted wholly in English would be entitled to obtain a copy of the judgment in French. Section 8 and 9 of the new act are, in fact, an augmentation to the protection of French language rights in the administration of justice in Nunavut.

*[Interpretation]*

In conclusion, our language legislation is the result of several years of consultations and discussions with language stakeholders in Nunavut, and, in my view, will serve as a strong stimulus and a positive model for preserving and promoting other Aboriginal languages in Canada while protecting the rights of those using English and French.

We heartily urge the committee to swiftly conclude its study of our Nunavut Official Languages Act without any prejudgment of it, to concur with it as soon as possible and to encourage its successful implementation by all interested and responsible parties, including all Nunavummiut.

We are very encouraged this act will be passed by the Senate.

*[English]*

**The Chair:** We will now go to a period of questions.

**Senator Joyal:** I do not want to create the impression that we are playing ball around the table, but since we have the privilege of receiving very learned and respected witnesses from Nunavut, I wonder if we should not offer Senator Adams, who happens to be from Nunavut and represents Nunavut in the Senate, the opportunity to open the discussion with us today.

**The Chair:** Senator Adams?

Les législations linguistiques à l'échelle du pays sont fondées sur le principe de la demande importante. Les quelques rares individus qui habitent le territoire et qui peuvent parler de temps à autre une langue autochtone autre que la langue inuite présentent collectivement un très petit nombre de gens.

En vertu de la Loi sur les langues officielles du Territoires du Nord-Ouest actuellement en vigueur au Nunavut, les décisions des tribunaux ne sont pas toujours publiées en français et en anglais. Les décisions sont publiées dans les deux langues lorsque la décision porte sur une question de droit d'intérêt général ou public, ou lorsque les procédures ayant mené à la publication de la décision, de l'ordonnance ou du jugement ont été menées en tout ou en partie en anglais ou en français.

En vertu de la Loi sur les langues officielles du Nunavut, les décisions seront publiées en anglais, en français et en langue inuite de la même manière. De plus, toute personne qui comparait devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire a le droit de demander et de recevoir dans la langue officielle de son choix la version définitive d'une décision.

Si la demande est faite sous la nouvelle loi, le tribunal n'a alors pas d'autre choix que de fournir la décision dans cette langue. Une personne francophone qui comparait lors d'une audience uniquement en anglais peut toujours demander et obtenir une copie de jugement en français. Les articles 8 et 9 de la nouvelle loi sont dans les faits un accroissement de la protection des droits linguistiques des francophones dans l'administration de la justice au Nunavut.

*[Traduction de l'interprétation]*

En terminant, notre législation linguistique est le résultat de plusieurs années de consultations et de discussions avec de nombreux intervenants linguistiques. Selon moi, cette législation servira de fer de lance et de modèle positif pour la préservation et la promotion d'autres langues autochtones au Canada, tout en assurant la protection des droits linguistiques des anglophones et des francophones.

Nous exhortons les membres du comité à conclure rapidement leur examen de notre Loi sur les langues officielles, à donner leur approbation à son adoption et à encourager sa mise en œuvre fructueuse de la part de toutes les parties intéressées et chargées de son application, y compris tous les habitants du Nunavut.

Nous avons bon espoir de voir le Sénat approuver notre loi.

*[Traduction]*

**La présidente :** Nous passons maintenant aux questions.

**Le sénateur Joyal :** Sans vouloir donner l'impression que nous nous relançons la balle, puisque nous avons le privilège d'accueillir de savants et estimés témoins du Nunavut, nous pourrions offrir au sénateur Adams, qui vient du Nunavut et représente ce territoire au Sénat, d'amorcer la discussion aujourd'hui.

**La présidente :** Sénateur Adams?



**Senator Adams:** Madam chair, thank you. I heard everything and agree with both Mr. Tapardjuk and Mr. Okalik. They are good friends of mine for over 30 years, and I have been in the Senate for 32 years.

I will speak a little bit in English first. In case we had a bit of a hard time in the committee, I met with them in my office half an hour this morning to make sure they were treated right.

As it affects the Constitution, we really want to know what will happen in the future with Nunavut. In the Senate, I understand the issue is that we have to find out what the future is for English and French in Nunavut. That is a good thing to put on the record in Ottawa.

*[Interpretation]*

I wanted to speak a little bit in Inuktitut, so I will do so while I have opportunity. I would very much like to express my appreciation to all of you that I have worked with for many, many years. We have worked for many years to improve our social life.

I also remember there was a period of time when we were not as active in our language or culture, even before I was born, before teachers arrived in northern Quebec where I was originally from. I always remember my first schooling, when I had to learn English for the first time. We started out with the Bible, and that is how I learned to read English, using the Bible in the very beginning when I was living in northern Quebec. Today, we can see how far we have come, and we very much appreciate what we have done so far.

This is my last sitting as a senator. With climate change continuing, maybe we will all end up using English in the North. Even though people are talking about climate change, some are still complaining about being cold. At times, they talk about coming south instead. We would like to preserve our ancient language and culture that we are very proud of. In the past, I have always thought about that. I would very much like to express my appreciation to honourable senators and witnesses here today.

I have been a Senator for a long time. I remember well when we used to talk about these real issues. Today, we are talking about language, which is dear to us and to our grandchildren and our next generation.

*[English]*

**The Chair:** Thank you, Senator Adams. Listening to you, I was reminded again how much we will miss you.

I want to expand slightly on what you said. You said that in this committee we are concerned about the protection of English and French language rights, and we are. We are also concerned with the protection of Inuit language rights, and that is why we are here today.

**Le sénateur Adams :** Merci, madame la présidente. J'ai écouté attentivement MM. Tapardjuk et Okalik, et je suis d'accord avec eux. Ce sont de bons amis depuis plus de 30 ans, et je siège au Sénat depuis 32 ans.

Je ferai d'abord quelques remarques en anglais. Pour ne pas que les témoins aient des difficultés à présenter leurs témoignages devant le comité, nous nous sommes entretenus dans mon bureau pendant une demi-heure ce matin. Je voulais m'assurer qu'ils seraient bien traités.

En ce qui concerne les questions constitutionnelles, nous voulons surtout savoir ce qui se passera à l'avenir au Nunavut. Au Sénat, je crois savoir que la question est de savoir quel est l'avenir de l'anglais et du français au Nunavut. C'est le genre d'observation qu'il faut faire officiellement et publiquement à Ottawa.

*[Traduction de l'interprétation]*

Je saisis maintenant l'occasion qui m'est donnée de m'exprimer un peu en inuktitut. Je tiens à remercier vous tous avec qui j'ai travaillé pendant toutes ces années. Ensemble, nous avons travaillé, pendant de nombreuses années, à améliorer les conditions sociales au Nunavut.

Je me souviens d'une période pendant laquelle nous avons défendu moins activement notre langue et notre culture, avant ma naissance, avant l'arrivée des enseignants dans le Nord du Québec dont je suis originaire. Je me souviens aussi de mes premières années d'école et de devoir apprendre l'anglais. Nous avons commencé par la Bible; j'ai appris à lire l'anglais en lisant la Bible quand je vivais dans le Nord du Québec. Nous avons parcouru beaucoup de chemin depuis, et nous sommes heureux des progrès qui ont été accomplis.

Cette séance sera ma dernière à titre de sénateur. Si le changement climatique se poursuit, nous devrons peut-être tous un jour parler anglais dans le Grand Nord. Même si on parle beaucoup du changement climatique, certains se plaignent encore du froid. Ils parlent même parfois d'aller vivre dans le Sud. Nous voulons préserver notre langue et notre culture ancestrales dont nous sommes très fiers. J'ai toujours beaucoup pensé à cela. Je tiens donc à exprimer ma gratitude à mes collègues les sénateurs et aux témoins présents aujourd'hui.

Je suis sénateur depuis longtemps. Je me souviens très bien de l'époque où nous parlions de ces enjeux. Aujourd'hui, nous parlons de la langue qui nous est chère, à nous ainsi qu'à nos petits-enfants et aux générations futures.

*[Traduction]*

**La présidente :** Merci, sénateur Adams. En vous écoutant, je me suis dit que vous nous manquerez beaucoup.

J'aimerais ajouter une chose à vos remarques. Vous avez dit que, ici, au comité, nous veillons à la protection des droits linguistiques des communautés anglophones et francophones, et c'est vrai. Mais nous veillons aussi à la protection des droits linguistiques des Inuits, et c'est pour cela que nous sommes ici aujourd'hui.

**Senator Joyal:** I recognize Mr. Okalik and remember him well from another time in our respective lives. Welcome to the committee.

I have three sets of questions following up on the introduction of Senator Adams. They deal with the constitutional impact of this proposed legislation.

**The Chair:** Senator Joyal, may I ask that you put all of the questions. I remind all senators that we have a full day ahead and so, with each of our many important witnesses, we have to be concise.

**Senator Joyal:** I will be concise.

My first question relates to the preamble of the proposed legislation in the second to last paragraph. I will read it into the record so that it is clear for everyone:

Determine to advocate for and to achieve the national recognition and constitutional entrenchment of the Inuit language as a founding and official language of Canada within Nunavut.

This wording is much more precise than the wording in the Northwest Territories ordinance that will be replaced by this preamble. The Northwest Territories ordinance, the predecessor of the Official Languages Act of Nunavut, states:

Expressing the wish that the Aboriginal languages will be entrenched in the Constitution of Canada as official languages of the territories.

Before, there was a wish to have all the Aboriginal languages. Now, we will concur in an obligation to advocate for and to achieve national recognition and constitutional entrenchment. This comes close to voting a constitutional resolution by entrenching the Inuit language in the Constitution of Canada as a founding and official language of Canada within Nunavut.

I do not say that I am against that but I want to be clear what we are doing. When we are called upon to vote on this tomorrow, we will take upon ourselves to determine to entrench in the Constitution of Canada for Nunavut the Inuit language as an official founding language of Canada.

Could you explain in your own terms how you see the initiative that will follow from that preamble once it is concurred in in the Senate of Canada?

Second, in relation to the ordinance that was the predecessor of the Official Languages Act, a certain number of Aboriginal languages were made official. I quote section 4 of the old ordinance. The title is, Official Languages, Part 1:

4) Chipewyan, Cree, Dogrib, English, French, Gwich'in, Inuktituk and Slavey are the official languages of the territory.

**Le sénateur Joyal :** Je suis heureux de revoir M. Okalik, que j'ai connu à une autre époque. Soyez le bienvenu.

J'ai trois séries de questions qui font suite au préambule du sénateur Adams. Elles portent sur l'incidence constitutionnelle de la loi.

**La présidente :** Sénateur Joyal, je vous prie de poser tout de suite toutes vos questions. Je rappelle à mes collègues qu'une journée bien remplie nous attend; nous devons donc être brefs et concis dans nos questions aux nombreux témoins importants que nous accueillerons.

**Le sénateur Joyal :** Je serai bref.

Ma première question porte sur le préambule de la loi, plus précisément sur l'avant-dernier paragraphe. Je le lis aux fins du compte rendu et pour que ma question soit bien claire pour tous :

Déterminée à promouvoir et à atteindre la reconnaissance nationale et l'enchâssement constitutionnel de la langue inuite comme langue fondatrice et officielle du Canada au sein du Nunavut;

Ce libellé est beaucoup plus précis que celui qui figure dans l'ordonnance des Territoires du Nord-Ouest que remplacera ce préambule. L'ordonnance des Territoires du Nord-Ouest, le texte qui a précédé la Loi sur les langues officielles du Nunavut, dit ceci :

Exprimant le désir que ces langues soient reconnues par la Constitution du Canada comme langues officielles des territoires;

Auparavant, on voulait protéger toutes les langues autochtones. Dorénavant, on acceptera l'obligation de promouvoir et d'atteindre la reconnaissance nationale et l'enchâssement constitutionnel. C'est presque une résolution constitutionnelle enchâssant la langue inuite dans la Constitution du Canada à titre de langue fondatrice et officielle du Canada au Nunavut.

Je ne suis pas contre cette idée, mais je veux être bien sûr de ce que nous faisons. Quand nous devons voter demain, nous devons nous prononcer sur l'enchâssement dans la Constitution du Canada de la langue inuite à titre de langue fondatrice du Canada au Nunavut.

Pourriez-vous nous expliquer dans vos propres mots comment vous envisagez l'initiative qui découlera de l'adoption de ce préambule par le Sénat du Canada?

Deuxièmement, en ce qui concerne l'ordonnance qui a précédé la Loi sur les langues officielles et qui faisait de certaines langues autochtones des langues officielles, voici ce que dit l'article 4. Sous le titre « Partie 1, langues officielles » :

4) Les langues suivantes sont les langues officielles des territoires : anglais, chipewyan, cri, esclave, dogrib, français, gwich'in et inuktitut.



My question is: How many Aboriginal people living in Nunavut speak an Aboriginal language other than Inuktitut? As you know, the ordinance will exclude them from official language status. I want to know how many there are and where they live in Nunavut.

Third, the provision for languages to be used in court was broad in the ordinance. I quote section 13. It is titled Decisions, Orders and Judgment Part 13:

(a) All final decision orders and judgments including any reasons given for them issued by any judicial or quasi-judicial body established by or under an act shall be issued in both English and French where the decision order or judgment determines a question of law, of general public interest or importance; or

(b) the proceeding leading to the issue of the decision order or judgment were conducted in whole or in part in both English and French.

There was an obligation to issue the decisions in either official language, French or English.

If I understand correctly the changes brought in by the new Official Languages Act of Nunavut, you would have to request a decision to be given or translated in English or French. It will not be automatic as it was before. I can understand that if a decision concerns a group of only Inuit. Nevertheless, the principle was general and now it becomes particular.

Could you comment on those three aspects?

**Mr. Tapardjuk:** Thank you. I will ask my special adviser to respond to two of your questions but I would like to respond to your second question about Aboriginal peoples. Presently, we are still bound by the Northwest Territories Official Languages Act.

It does require parliamentary concurrence if they will be diminishing the rights of some languages.

Nunavut has the highest proportion of Aboriginal people in Canada's provinces and territories. If we look at the statistics, 84 per cent of Nunavut are Inuit. There are about 105 First Nations and 130 Metis. These 105 First Nations and 130 Metis make up less than 1 per cent of the population in Nunavut. I must also mention that many of the other Aboriginal people in Nunavut are transients. They will live in Nunavut for a few years because of a job situation.

We really do not have a population of other Aboriginal peoples. Our intention with the Official Languages Act is to recognize English, French and the Inuit language on an equal footing. French and English enjoyed full equality under the NWT Official Languages Act, while there was a lesser set of rights for seven Aboriginal languages, including Inuktitut. In Nunavut, our three official languages should have equal status in law.

Could I ask the chair if my special adviser can respond to some of the questions of Senator Joyal?

Voici ma question : combien d'Autochtones vivant au Nunavut parlent une langue autochtone autre que l'inuktitut? Comme vous le savez, aux termes de l'ordonnance, ces langues n'auront plus le statut de langue officielle. J'aimerais savoir combien d'habitants du Nunavut parlent ces langues et où ils vivent au Nunavut.

Troisièmement, dans l'ordonnance, la disposition relative aux langues avait une large portée. Je cite l'article 13 « Décisions de justice » :

a) Les décisions définitives exposées des motifs compris d'un organisme judiciaire ou quasi judiciaire établi par une loi ou en conformité avec une loi sont rendues en français et en anglais, si le point de droit en litige présente de l'intérêt ou de l'importance pour le public;

b) Lorsque les débats se sont déroulés, en tout ou en partie, dans les deux langues, ou que les actes de procédure ont été, en tout ou en partie, rédigés dans les deux langues.

Les tribunaux étaient tenus de rendre leurs décisions dans l'une ou l'autre des langues officielles, soit en français ou en anglais.

Si je comprends bien les changements apportés par la nouvelle Loi sur les langues officielles du Nunavut, il faudra dorénavant demander la traduction de la décision en anglais ou en français. Ce ne sera pas automatique comme auparavant. Je peux comprendre cela, s'il s'agit d'une décision qui n'intéresse que des Inuits. Néanmoins, le principe qui était auparavant général est devenu particulier.

J'aimerais vous entendre sur ces trois questions.

**M. Tapardjuk :** Merci. Je demanderai à mon conseiller spécial de répondre à deux de vos questions, mais je répondrai à votre deuxième question sur les peuples autochtones. À l'heure actuelle, nous sommes encore assujettis à la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest.

Les droits linguistiques dont jouissent certains groupes ne peuvent être réduits qu'avec l'approbation du Parlement.

C'est au Nunavut qu'on compte la proportion la plus élevée d'Autochtones de toutes les provinces et de tous les territoires du Canada. Au Nunavut, 84 p. 100 des habitants sont Inuits. Il y a 105 Autochtones et 130 Métis qui constituent moins de 1 p. 100 de la population du Nunavut. J'ajouterai que bon nombre des autres Autochtones au Nunavut n'y habitent pas de façon permanente. Ils vivent au Nunavut pendant quelques années pour y travailler.

Il n'y a donc pas vraiment d'autres peuples autochtones au Nunavut. Avec notre nouvelle Loi sur les langues officielles, nous voulons mettre l'anglais, le français et l'inuktitut sur un pied d'égalité. L'anglais et le français jouissent du même statut aux termes de la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest, et des droits moindres ont été accordés aux sept autres langues autochtones, y compris l'inuktitut. Au Nunavut, nos trois langues officielles auront le même statut en droit.

Madame la présidente, est-ce que mon conseiller spécial pourrait répondre à certaines des questions du sénateur Joyal?

**The Chair:** Of course. These questions are very important. We really need answers to them. We also have, as you know — and it is in your interest — limited time, so press ahead.

[Translation]

**Stéphane Cloutier, Special Adviser, Government of Nunavut:** With respect to the use of non-Inuit aboriginal languages in Nunavut, Statistics Canada produced a report in 2001 that included data on the mother tongue. The data, which we shared with the federal government during our consultations in 2007, identified approximately 10 individuals whose mother tongue was Chipewyan in 2001. However, none of those individuals had sufficient knowledge to speak the language fluently.

Given the small numbers, in Nunavut, it should be noted that Statistics Canada rounded off the figures. It is highly likely that it was a matter of one or two individuals but that the number was rounded up to ten.

In the 2006 census, Statistics Canada identified approximately 35 individuals — and that number was reached by rounding up — whose native tongue was Cree, Chipewyan, Dogrib, Gwich'in and North Slavey as their mother tongue. Once again, Statistics Canada indicated that no one had enough knowledge to be able to converse in these languages.

As the minister said, the Inuit language is indigenous to Nunavut, and 99 per cent of the aboriginal people in this territory are Inuit. However, the non-Inuit aboriginal languages remain indigenous to the Northwest Territories and are still recognized as the official languages of that territory.

Following discussions with our colleagues from the Northwest Territories, it was agreed that when Nunavut was created 10 years ago, in 1999, the Inuit language would be recognized as an official language, be it Inuinnaqtun or Inuktitut. It was also agreed that we would continue to consider the other non-Inuit aboriginal languages as official languages in the Northwest Territories, particularly in the western part of the former territory.

**Senator Nolin:** When Newfoundland, a former British colony of the Dominion, joined the Canadian Confederation, certain rights were extended to certain religious groups. A few years ago, we were asked to amend the Newfoundland's constitution in order to remove those rights. This committee did the same work that we are doing today and asked the Newfoundland and Labrador authorities the following question, which I will put to you: Did you consult these people? Can you show us that these people agree with what you are doing?

**Mr. Cloutier:** In 1999, we undertook to review the Official Languages Act with respect to the Northwest Territories. Right from the outset, consultations and a series of public hearings were held. Consultations were held in the 25 communities of Nunavut with an Inuit majority. The results were clear from the start: the Official Languages Act was inappropriate for Nunavut. It recognized the full equality of English and French. However, it extended lesser rights or a subcategory of rights to seven aboriginal languages, including Inuktitut. That is why we had

**La présidente :** Bien sûr. Ces questions sont importantes et nous voulons que vous y répondiez. Nous disposons toutefois de peu de temps, comme vous le savez, alors allez-y.

[Français]

**Stéphane Cloutier, conseiller spécial, gouvernement du Nunavut :** Concernant l'utilisation des langues autochtones non Inuits au Nunavut, Statistique Canada a produit un rapport, en 2001, qui incluait des données, entre autres, sur la langue maternelle. Les données, que nous avons partagées avec le gouvernement fédéral lors de nos consultations de 2007, ont identifié, en 2001, environ 10 personnes ayant le chippewyan comme langue maternelle. Toutefois, aucune de ces personnes ne possédait les connaissances suffisantes pour parler couramment en cette langue.

Étant donné les nombres réduits, au Nunavut, il est à noter que Statistique Canada arrondit les chiffres. Il est fort probable qu'on parlait d'une ou deux personnes et que le chiffre ait été arrondi à dix.

Dans le recensement de 2006, Statistique Canada a identifié environ 35 personnes — ce nombre étant arrondi au chiffre supérieur — ayant comme langue maternelle le cri, le chippewyan, le dogrib, le gwich'in et le slave du nord. Encore une fois, Statistique Canada indique qu'aucune personne ne possède les connaissances suffisantes pour dialoguer dans ces langues.

Comme le mentionnait le ministre, la langue inuit est indigène au Nunavut et 99 p. 100 de la population autochtone est inuite dans ce territoire. Or, les langues autochtones non Inuits demeurent indigènes aux Territoires du Nord-Ouest et sont toujours reconnues comme langues officielles de ces territoires.

Après discussions avec nos collègues des Territoires du Nord-Ouest, on a convenu, lorsque le Nunavut fut créé, il y a 10 ans, en 1999, que la langue inuit soit reconnue comme langue officielle, qu'il s'agisse de l'inuinaqtun ou de l'inuktitut. On a également convenu de continuer de considérer les autres langues autochtones non Inuits comme langues officielles des Territoires du Nord-Ouest, notamment dans la partie ouest de l'ancien territoire.

**Le sénateur Nolin :** Lorsque Terre-Neuve, ancienne colonie britannique du Dominion, est entrée dans la Confédération canadienne, des droits ont été reconnus à certains groupes religieux. Il y a quelques années, on nous a demandé de modifier la Constitution de Terre-Neuve dans le but d'éliminer ces droits. Le présent comité a fait le même travail que nous faisons aujourd'hui et a posé aux autorités de Terre-Neuve-et-Labrador la question suivante, que je vous pose : avez-vous consulté ces gens? Pouvez-vous nous montrer que ces gens sont d'accord avec ce que vous faites?

**M. Cloutier :** En 1999, nous avons entamé des travaux visant à réviser la Loi sur les langues officielles en ce qui concerne les Territoires du Nord-Ouest. Depuis le début de ces travaux, des consultations ont été menées et une série d'audiences publiques furent tenues. Ces consultations se sont effectuées dans les 25 communautés du Nunavut à majorité inuite. Les résultats furent clairs dès le début : la Loi sur les langues officielles était inappropriée pour le Nunavut. Elle reconnaissait pleine égalité entre l'anglais et le français. Toutefois, elle reconnaissait des



to draft new legislation, in cooperation with the francophone community, representatives from Inuit communities, municipalities and other agencies.

Our consultations were conducted in a very open fashion, and our position over the past 10 years has been very clear. Moreover, the reports submitted by Nunavut's language commissioner address his intent to make Inuktitut an official language on equal footing with English and French. The reports also indicate that the other non-Inuit aboriginal languages should be removed from the new legislation.

In 2001, Statistics Canada revealed certain information.

**The Chair:** Mr. Cloutier, I would ask you to shorten your answers. Our Inuktitut interpreter has to leave in 15 minutes, and we would like to take full advantage of the time that is left.

**Mr. Cloutier:** We were unable to identify speakers of these aboriginal languages that were not indigenous to Nunavut. We announced our consultations to the public, and in ten years, no one has come forward to offer his or her opinion on the issue.

[English]

**Senator Joyal:** The first and third questions have not been answered.

**The Chair:** What was the first question?

**Senator Joyal:** It was about the entrenchment in the Constitution of the Inuit language as an official language of Canada in Nunavut, along with French and English, which is a very serious obligation we undertake when we concur with the Official Languages Act of Nunavut.

**The Chair:** The question is how hard is Nunavut pressing for that entrenchment?

**Senator Joyal:** Yes.

[Interpretation]

**Mr. Okalik:** Thank you, Madam Chair.

[English]

It is a dream.

[Interpretation]

When I was growing up, I did not speak French or English, so Inuktitut is very dear to my heart. When I was growing up, I spoke only Inuktitut and English. Our language has been not looked after very well. There are many unilingual elders in Nunavut, and it seems as though they are visitors while being at home. Sometimes when they receive mail, they feel like strangers in their homeland, because there are no services in the Inuktitut languages. Who will help them?

droits inférieurs ou un sous-ordre de droits à sept langues autochtones incluant l'inuktitut. Pour ces raisons, nous avons dû élaborer une nouvelle loi, en collaboration avec la communauté francophone, les représentants des communautés inuits, les municipalités et d'autres organismes.

Nos consultations furent menées de façon très ouverte et notre position, depuis 10 ans, est très claire. D'ailleurs, les rapports du commissaire aux langues du Nunavut indiquent l'intention de rendre l'inuktitut langue officielle au même titre que l'anglais et le français. Ils indiquent également que les autres langues autochtones non Inuits doivent être retirées de la nouvelle loi.

En 2001, Statistique Canada a révélé certaines indications.

**La présidente :** Monsieur Cloutier, j'aimerais vous demander de raccourcir vos réponses. Notre interprète en inuktitut doit nous quitter dans un quart d'heure et nous désirons profiter de sa présence.

**M. Cloutier :** Nous n'avons pas été en mesure d'identifier de représentants de ces langues autochtones qui ne sont pas indigènes au Nunavut. Nous avons annoncé publiquement nos consultations et, en dix ans, personne ne s'est avancé pour se prononcer sur cette question.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Je n'ai pas eu de réponse à ma première et troisième question.

**La présidente :** Quelle était la première question?

**Le sénateur Joyal :** Il s'agissait de l'enchâssement dans la Constitution de l'inuktitut comme langue officielle du Canada au Nunavut, avec le français et l'anglais, une obligation sérieuse que nous assumons si nous approuvons la Loi sur les langues officielles du Nunavut.

**La présidente :** Vous voulez savoir dans quelle mesure le Nunavut tient à cet enchâssement?

**Le sénateur Joyal :** Oui.

[Traduction de l'interprétation]

**M. Okalik :** Merci, madame la présidente.

[Traduction]

C'est un rêve.

[Traduction de l'interprétation]

Quand j'étais enfant, je ne parlais ni le français ni l'anglais; l'inuktitut m'est donc très cher. Plus tard, j'ai commencé à parler anglais aussi. Notre langue a été négligée. Il y a beaucoup d'ainés unilingues au Nunavut, et ils apparaissaient parfois comme des visiteurs chez eux. Qu'il s'agisse de courrier ou d'autres services, ils se sentent parfois comme des étrangers dans leur terre natale parce qu'il n'y a pas de service en inuktitut. Qui les aidera?

[English]

We are not trying to amend the Canadian constitution. We are expressing our wish to one day change the Constitution for Nunavut. That is our dream. It is our intention here to express our dream through this wonderful piece of legislation.

I want to make it clear that we are here to get your approval so that we can move forward and represent the three groups that make up the majority of the population.

As to your questions about your concern for other groups, we support the protection of the languages of other groups. We can only regulate our affairs in Nunavut, and those groups have not traditionally lived in our territory. For example, in my riding, there are more Chinese people than there are people of other Aboriginal heritages.

We appreciate those other people, and they contribute to our communities, but we are here for Nunavut.

**The Chair:** Of course you are here for Nunavut. That is who elected you.

Further, the preamble to the Official Languages Act reads:

Understanding, because of the fundamental character of the values expressed and the important federal, territorial and Inuit objectives reflected in this Act, that the *Official Languages Act* shall enjoy quasi-constitutional status in law;

What does that mean?

**Kate Darling, Legal Counsel, Government of Nunavut:** In this context “quasi-constitutional status” means status similar to that assigned to human rights legislation. Throughout the drafting and creation process of this statute it was assigned a status above other statutes. That simply means that, where statutes conflict with this one, this one overrides them. It speaks nothing to the Constitution of Canada or to the land claim agreement of Nunavut. It simply conveys the importance of this statute.

**The Chair:** Thank you. I will live with that, at least for now.

**Senator Milne:** What impact do you see these changes having on minorities whose languages will be excluded? What recommendations would you suggest in order to preserve some of the other languages that are spoken in Nunavut?

I do not have the figures in front of me, but I understand that there are two Inuit languages and there are about 4,000 people who speak the second language.

**Mr. Tapardjuk:** There is one Inuit language with two dialects. One is spoken in the western region of Nunavut, and their writing system is Roman orthography. On the eastern side of Nunavut, Inuktitut is spoken, which has a syllabic writing system. It is the same language with two dialects. We have to accommodate the Kitikmeot region as well. We are quite concerned about Inuinnaqtun, and we are trying to find a way to preserve and promote that dialect. That is why this language bill is so important.

[Traduction]

Nous ne tentons pas de modifier la Constitution du Canada. Nous souhaitons simplement qu'un jour, pour le Nunavut, on change la Constitution. C'est notre rêve. Nous exprimons ce rêve dans ce merveilleux texte législatif.

Je veux qu'il soit bien clair que nous sommes ici pour demander votre approbation; nous pourrions alors représenter les trois groupes linguistiques qui constituent la majorité de la population du Nunavut.

Pour ce qui est de vos questions sur les autres groupes, nous appuyons la protection des autres langues. Nous ne pouvons toutefois que diriger les affaires du Nunavut, et ces groupes n'ont pas pour tradition de vivre sur notre territoire. Par exemple, dans ma circonscription, il y a plus d'habitants d'origine chinoise que de membres des autres Premières nations.

Nous apprécions ces autres nations et leur contribution à nos collectivités, mais nous sommes ici pour le Nunavut.

**La présidente :** Bien sûr, vous êtes ici pour le Nunavut. Ce sont les habitants du Nunavut qui vous ont élu.

Je vous lis un extrait du préambule de la Loi sur les langues officielles :

Comprenant, vu la nature fondamentale des valeurs et l'importance des objectifs fédéraux, territoriaux et inuits reflétés dans la présente loi, que la *Loi sur les langues officielles* doit jouir d'un statut légal quasi constitutionnel

Qu'est-ce que cela signifie?

**Kate Darling, conseillère juridique, gouvernement du Nunavut :** Dans ce contexte, « statut quasi constitutionnel » s'apparente au statut accordé aux lois sur les droits de la personne. Pendant tout le processus de création et d'élaboration de ce texte législatif, on a conféré à cette loi un statut qui lui donne préséance sur toute autre loi en cas de conflit. Cela n'a rien à voir avec la Constitution du Canada ou l'accord de revendication territoriale du Nunavut. Cela témoigne simplement de l'importance de cette loi.

**La présidente :** Merci. Pour l'instant, je me contente de cette réponse.

**Le sénateur Milne :** Selon vous, quelle incidence aura cette loi sur les minorités dont la langue est exclue? Que recommandez-vous qu'on fasse pour préserver certaines des autres langues parlées au Nunavut?

Je n'ai pas les chiffres sous les yeux, mais je crois savoir qu'il y a deux langues inuites et environ 4 000 personnes qui parlent la deuxième langue.

**M. Tapardjuk :** Il y a une seule langue inuite, mais deux dialectes. Le premier est parlé dans l'Ouest du Nunavut et s'écrit en alphabet romain. Dans l'Est du Nunavut, on parle inuktitut et on l'écrit grâce au système d'écriture syllabique. C'est la même langue mais deux dialectes. Nous devons aussi tenir compte de la région Kitikmeot où l'on parle l'Inuinnaqtun. Nous tentons de trouver une façon de préserver et de promouvoir ce dialecte. Voilà pourquoi ce projet de loi est si important.



**Senator Milne:** Is this the area to the west of Hudson's Bay?

**Mr. Tapardjuk:** Kitikmeot region covers Cambridge Bay, Gjoa Haven and the western part of Nunavut.

**Senator Milne:** Under section 13 of this new act, you will be responsible for developing a comprehensive plan for implementing language obligations, policies, programs and services by the territorial government departments and agencies.

Do you have such an implementation plan set up and ready to go?

**Mr. Tapardjuk:** The act requires the Minister of Languages to have a comprehensive implementation plan by March 31, 2010. Once this legislation is passed, the minister is obligated to have a full implementation plan by 2010, which will be brought to the cabinet for approval. Of course, they will be supported by detailed and ongoing consultations with the territorial institutions, municipalities, et cetera. As soon as we get the Official Languages Act in place, the implementation process will kick in, and we should have that implementation plan by March 2010.

**Senator Milne:** Do you plan to hold consultations with various groups?

**Mr. Tapardjuk:** Yes.

**The Chair:** In section 12 of the act, as well as in other places, I believe, it talks about the provision of services by territorial institutions in offices other than the head office where there is a significant demand for communications and services in one of the official languages.

"Significant demand" sounds like what we used to call "where numbers warrant." Have you defined "significant demand"?

**Mr. Tapardjuk:** Yes. For instance, the head office of the Royal Bank of Canada is in Toronto but they do operate in Nunavut. There is definitely a significant demand in Iqaluit for the bank to provide their services in Inuktitut, so we will seek to have the Royal Bank do so. In other service sectors such as the post office, there is a significant demand in Nunavut to provide services in Inuktitut, as there is for other government services as well. There will be situations where an institution may be operating a regional office in the territories. That is where the significant demand comes in.

**The Chair:** I regret to say, we have lost our Inuktitut interpreter. She is going to the Senate chamber where she will be participating in the tributes to our colleague, Senator Adams, who is celebrating his retirement today.

[Translation]

**Senator Nolin:** Mr. Cloutier, I would like to have a clear understanding of what is meant in section 8.(1) of the act — the Official Languages Act of Nunavut — which we are studying. I would like us to read it together:

**Le sénateur Milne :** Est-ce la région qui est à l'ouest de la baie d'Hudson?

**M. Tapardjuk :** La région de Kitikmeot comprend Cambridge Bay, Gjoa Haven et la partie ouest du Nunavut.

**Le sénateur Milne :** Aux termes de l'article 13 de la nouvelle loi, vous serez chargé d'élaborer un plan de mise en œuvre des obligations, politiques, programmes et services linguistiques pour les ministères et organismes du gouvernement territorial.

Avez-vous déjà dressé ce plan?

**M. Tapardjuk :** La loi exige du ministre de la Langue qu'il ait dressé ce plan avant le 31 mars 2010. Une fois la loi adoptée, le ministre devra élaborer un plan complet de mise en œuvre avant 2010 et le faire approuver par le Cabinet. Bien sûr, il y aura d'abord des consultations auprès des institutions, des municipalités et d'autres intervenants du territoire. Dès que la Loi sur les langues officielles entrera en vigueur, le processus de mise en œuvre s'enclenchera et le plan de mise en œuvre devrait être prêt d'ici 2010.

**Le sénateur Milne :** Comptez-vous consulter divers groupes?

**M. Tapardjuk :** Oui.

**La présidente :** À l'article 12 de la loi, et ailleurs aussi je crois, on prévoit l'obligation de dispenser des services dans les bureaux des institutions territoriales autres que l'Administration centrale là où il y a une demande importante de communications ou de services dans l'une des langues officielles.

« Demande importante » me rappelle l'expression que nous utilisions auparavant « là où le nombre le justifie ». Avez-vous défini « demande importante »?

**M. Tapardjuk :** Oui. Par exemple, le siège social de la Banque Royale du Canada se trouve à Toronto, mais la banque est présente au Nunavut. Il y a certainement une demande importante à Iqaluit pour que la banque offre des services en Inuktitut. Nous allons donc demander à la Banque Royale de le faire. Dans d'autres secteurs de service comme la poste, il y a une demande importante au Nunavut qui justifierait la prestation de services en Inuktitut, et il en va de même pour d'autres services publics. Il y aura des situations où un établissement aura peut-être des bureaux régionaux dans les territoires. C'est de là que vient l'expression « demande importante ».

**La présidente :** J'ai le regret de vous informer que nous avons perdu notre interprète en Inuktitut. Elle doit se rendre à la Chambre du Sénat, où elle participera aux hommages rendus à notre collègue, le sénateur Adams, qui part à la retraite aujourd'hui.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Cloutier, j'aimerais comprendre clairement ce que veut dire l'article 8.(1) du projet de loi — de la Loi sur les langues officielles du Nunavut — dont nous sommes saisis. J'aimerais qu'on le lise ensemble :

In the proceedings of a judicial or quasi-judicial body, any of the Official Languages may be used by [ . . . ]

We are talking about three languages.

(b) a presiding member of the judicial or quasi-judicial body.

Does that mean that, especially when I read section (2), a presiding member could use a language that would not be understood by the parties appearing before him?

He would have the right to assert his difference?

**Mr. Cloutier:** This section gives any individual appearing during the course of judicial or quasi judicial proceedings the right to use his official language of choice, and that includes the presiding member. The same thing applies to the lawyers or any other party participating in the proceeding; any individual truly does have the right to use the official language of his choice. Did I answer your question in a satisfactory fashion?

**Senator Nolin:** That confirms my concern. I would not like to see a francophone appearing before a tribunal to be heard by a presiding member who did not understand French.

Elsewhere in Canada, these are rights that are in the process of being extended to francophone communities. The Criminal Code was amended less than a year ago in order to ensure that both francophones and anglophones have access to a court and court personnel able to understand and to distinguish nuances that are important to understanding an individual's rights. It seems to me that this is the infancy of language right recognition.

**Mr. Cloutier:** That goes without saying. At the Nunavut Court of Justice, we organize the court calendar. Some weeks are earmarked solely for French trials, which means that there will be a judge.

**Senator Nolin:** You have a language role. I understand.

**Mr. Cloutier:** The government takes the necessary action to ensure that a francophone judge and French-speaking lawyers are present, so that participants can use French during the trial or the judicial or quasi-judicial proceedings.

[English]

**The Chair:** We are only scraping the surface here. You have given us a wonderful introduction to this intensive work that we have launched ourselves on this afternoon. We are grateful to all of you. We enormously appreciate the effort you have made to be here on short notice and also the importance of this legislation to Nunavut. We take that very seriously.

Our next witness is the federal Commissioner of Official Languages who will be appearing by videoconference from Stockholm. We need a few moments to get the technology properly set up.

Dans les affaires dont un organisme judiciaire ou quasi judiciaire est saisi, toute langue officielle peut être utilisée [...]

On parle de trois langues.

b) le président d'audience de l'organisme judiciaire ou quasi judiciaire.

Est-ce que cela veut dire que, surtout quand je lis le paragraphe (2), qu'un président pourrait utiliser une langue qui ne serait pas comprise par les parties devant lui?

Ce serait son droit d'affirmer sa différence?

**M. Cloutier :** Cette section donne, à toute personne qui comparaît devant une procédure judiciaire ou une procédure d'un organisme judiciaire ou quasi judiciaire, le droit d'utiliser la langue officielle de son choix, incluant soit le président d'audience. Il en est de même pour les avocats ou toute partie ou participant à la procédure; vraiment toute personne peut utiliser la langue officielle de son choix. Ai-je bien répondu à votre question?

**Le sénateur Nolin :** Cela confirme ma préoccupation. Je ne voudrais pas qu'un francophone qui se présente devant un tribunal ne puisse pas être entendu par un président de tribunal qui ne comprendrait pas le français.

Ailleurs au Canada, ce sont des droits qui sont en voie d'être reconnus aux communautés francophones. Le Code criminel a été amendé il y a moins d'un an afin de s'assurer que les francophones et les anglophones puissent avoir accès à un tribunal et à du personnel judiciaire apte à comprendre et à distinguer les nuances importantes à la compréhension des droits d'un individu. Il me semble que c'est l'enfance de la reconnaissance des droits linguistiques.

**M. Cloutier :** Cela va de soi. À la Cour de justice du Nunavut, on organise des semaines au calendrier des procès. Il y a des semaines consacrées uniquement à des procès en français, ce qui implique qu'il va y avoir un juge.

**Le sénateur Nolin :** Vous jouez un rôle linguistique. Je comprends.

**M. Cloutier :** Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour faire venir un juge francophone, et des avocats qui parlent français, afin que les participants puissent utiliser le français pendant le procès ou la procédure judiciaire ou quasi judiciaire.

[Traduction]

**La présidente :** Nous ne faisons que gratter la surface ici. Vous avez offert une belle introduction au travail intensif dans lequel nous nous sommes lancés cet après-midi. Nous vous en sommes reconnaissants. Nous apprécions énormément l'effort que vous avez déployé pour être ici sur court préavis et nous sommes aussi conscients de l'importance de ce texte de loi pour le Nunavut. Nous prenons tout cela très au sérieux.

Notre prochain témoin est le commissaire aux langues officielles, qui nous rejoindra par vidéoconférence depuis Stockholm. Nous avons besoin de quelques minutes pour préparer la transmission.



[Translation]

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

**The Deputy Chair:** We will resume this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We have with us from the Office of the Commissioner of Official Languages the Commissioner of Official Languages, Graham Fraser, who is accompanied by Pascale Giguère, Acting Director and General Counsel, Legal Affairs Branch, and by Johanne Tremblay, Acting Assistant Commissioner, Policy and Communications Branch.

Mr. Commissioner, you have the floor.

[English]

**Graham Fraser, Commissioner, Office of the Commissioner of Official Languages:** I would like to start off by expressing my regret for not being able to appear in person, as I am currently in Stockholm for a prior commitment at the conference of the International Ombudsman Institute. However, I am very glad to join you through video conferencing. You have already introduced my colleagues, who will be able to provide expertise and answer any questions I am unable to answer.

As you know, Aboriginal languages were not discussed by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism and do not fall within my mandate. However, my office has developed considerable expertise on language legislation and jurisprudence over the last four decades.

In May 2007, I wrote to the Honourable Louis Tapardjuk, Minister of Culture, Language, Elders and Youth, to express my comments on the draft official languages bill tabled in March 2007. More particularly, I congratulated the government for recognizing the equal status of the Inuit language, English and French, in addition to the contribution the three official language communities have brought and continue to bring to Nunavut's heritage and cultural values. I also made some suggestions on how the draft bill could be improved.

[Translation]

I am pleased to see that the Government of Nunavut considered my concerns in the final version of the text of the act. Moreover, in February 2009, I personally met with my Nunavut counterpart, Language Commissioner Alexina Kublu, before discussing issues of common interest pertaining to the fulfillment of our respective mandates.

The Official Languages Act of Nunavut is an extremely important piece of legislation — as important as the federal government's Official Languages Act. The timing of the Nunavut act is significant. The year 2009 marks the 10th anniversary of the

[Français]

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

**Le vice-président :** Nous reprenons cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous avons devant nous comme témoins, du commissariat aux langues officielles, le commissaire aux langues officielles, M. Graham Fraser, qui est accompagné de Mme Pascale Giguère, directrice par intérim et avocate générale, Direction générale des affaires juridiques, ainsi que par Mme Johanne Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Politiques et communications.

Monsieur le commissaire, vous avez la parole.

[Traduction]

**Graham Fraser, commissaire, Commissariat aux langues officielles :** Permettez-moi d'emblée d'exprimer mon regret de ne pouvoir être avec vous en personne, puisque je me trouve à Stockholm, où je m'étais déjà engagé à participer à la conférence de l'Institut international du protecteur du citoyen. Cela dit, c'est un plaisir que de me joindre à vous par vidéoconférence. Vous avez déjà présenté mes collègues, qui pourront vous faire part de leur expertise et répondre à des questions auxquelles je ne pourrais répondre moi-même.

Comme vous le savez, les langues autochtones n'ont pas été traitées par la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, de même qu'elles ne font pas partie de mon mandat. Toutefois, le Commissariat a acquis une expertise considérable en matière de législation et de jurisprudence linguistiques au fil des quatre dernières décennies.

En mai 2007, j'ai écrit à l'honorable Louis Tapardjuk, ministre responsable de la culture, de la langue, des aînés et des jeunes, pour lui faire part d'observations sur la rédaction d'un projet de loi sur les langues officielles, qui a été déposé en mars 2007. Plus particulièrement, j'ai félicité le gouvernement pour avoir reconnu le statut égal de la langue inuite, de l'anglais et du français, ainsi que la contribution passée, actuelle et future des trois communautés de langues officielles au patrimoine et aux valeurs culturelles du Nunavut. Je lui ai également fait part de suggestions sur la manière d'améliorer le projet de loi.

[Français]

Je suis heureux de constater que le gouvernement du Nunavut a tenu compte de mes préoccupations dans la version définitive du texte de loi. De plus, en février 2009, j'ai personnellement rencontré mon homologue du Nunavut, la commissaire aux langues, Alexina Kublu, avant d'échanger sur des questions d'intérêt commun liées à l'exercice de nos mandats respectifs.

La Loi sur les langues officielles du Nunavut est une mesure législative fort importante, aussi importante que la Loi sur les langues officielles du gouvernement fédéral. Le moment de son adoption est aussi bien propice. L'année 2009 marque le

creation of Nunavut, and the current premier of Nunavut is a former languages commissioner. Moreover, this is the first time in Canada that an Inuk holds a senior position in the federal cabinet.

Inuktitut is not the most widespread Aboriginal language in the country, but it is the strongest. It has its own script, it is a language of instruction in some communities, and it is spoken in a small but important body of cinematic work, including *Atanarjuat: The Fast Runner*, *The Necessities of Life*, which won the Jutra award this year for best film, and *Before Yesterday*. Part of that strength comes from the creation of Nunavut.

According to Statistics Canada, Inuktitut is the mother tongue of 70 per cent of Nunavut's residents, followed by English at 27 per cent and French at 1.3 per cent.

[English]

The survival of Inuktitut is critical to the growth and development of Inuit people. One of the tragedies that Aboriginal people have had to deal with in Canada has been the loss of their languages, in many cases due to explicit government policies applied by residential schools.

However, what is interesting about the Nunavut Official Languages Act is that it is inclusive rather than exclusive. It encourages the use of the language of the majority in Nunavut while also protecting Canada's two official languages, English and French. It even has the support of the Association des francophones du Nunavut.

The Nunavut Official Languages Act, like the Inuit Language Protection Act and the new education act, demonstrates that an Aboriginal language can be more than a language of the home, a language of tradition, culture and heritage. It can also be a language of service, a language of work and a language of education. To achieve this goal will not be easy, but it is vital for the future of Inuit people.

[Translation]

Since I became Canada's Commissioner of Official Languages in October 2006, I have been asked to speak about Canada's language policy in Finland and in Northern Ireland, as well as at a conference of the Forum of Federations in New Delhi, at a UNESCO conference at the United Nations in New York, and here in Ottawa, to the ambassadors of the European Union.

I can tell you that, although other countries are interested in knowing how we have developed a policy to protect and promote our two official languages, they are much more interested in what we are doing to protect and promote aboriginal languages.

Given the importance of these elements, I urge the committee to ratify the legislation before it, so that the Nunavut Official Languages Act can become a reality.

10<sup>e</sup> anniversaire de la création du Nunavut, et le premier ministre actuel du territoire est un ancien commissaire aux langues. De plus, c'est la première fois au Canada qu'un Inuit siège au Cabinet fédéral.

L'inuktitut n'est pas la langue autochtone la plus répandue au pays, mais il s'agit de la plus dynamique. L'inuktitut a sa propre graphie, constitue la langue d'enseignement de certaines communautés, et est la langue parlée dans une collection modeste, mais très importante d'œuvres cinématographiques, dont *Atanarjuat : la légende de l'homme rapide*, *Ce qu'il faut pour vivre*, qui a remporté cette année le Jutra du meilleur film et *Before Yesterday*. Un tel dynamisme s'explique en partie par la création du Nunavut.

D'après Statistique Canada, 70 p. 100 des résidents du Nunavut ont l'inuktitut comme langue maternelle, alors que 27 p. 100 ont l'anglais et 1,3 p. 100 le français comme langue maternelle.

[Traduction]

La survie de l'inuktitut est cruciale pour la croissance et le développement du peuple inuit. Une des tragédies avec lesquelles les Autochtones doivent composer au Canada, c'est la perte de leurs langues, dans bien des cas à cause de politiques gouvernementales explicites appliquées dans les pensionnats.

Cependant, ce qui est intéressant au sujet de la Loi sur les langues officielles du Nunavut, c'est qu'elle est inclusive plutôt qu'exclusive. En effet, elle encourage l'usage de la langue de la majorité au Nunavut, tout en protégeant les deux langues officielles du Canada, soit l'anglais et le français. Elle jouit même de l'appui de l'Association des francophones du Nunavut.

La Loi sur les langues officielles du Nunavut, tout comme la Loi sur la protection de la langue inuit ainsi que la nouvelle Loi sur l'éducation, affirment qu'une langue autochtone peut être plus qu'une langue parlée à la maison ou une langue de tradition, de culture et de patrimoine; elle peut être une langue de service, une langue de travail et une langue d'instruction. Ce but ne sera pas facile à atteindre, mais il est vital pour l'avenir du peuple inuit.

[Français]

Depuis ma nomination à titre de commissaire aux langues officielles du Canada, en octobre 2006, on m'a invité à parler de la politique linguistique du Canada en Finlande et en Irlande du Nord, de même qu'à une conférence du Forum des fédérations à New Delhi et à une conférence de l'UNESCO aux Nations Unies à New York et ici, à Ottawa, devant les ambassadeurs de l'Union européenne.

Je peux vous affirmer ceci : bien que d'autres pays soient intéressés à savoir comment nous avons mis au point une politique pour protéger et promouvoir nos deux langues officielles, ils s'intéressent bien davantage à ce que nous faisons pour protéger et promouvoir les langues autochtones.

Considérant l'importance de tout cela, j'encourage le comité à ratifier le projet dont il est saisi afin que la Loi sur les langues officielles du Nunavut puisse devenir réalité.



Thank you for your attention. We would be pleased to answer your questions.

**The Deputy Chair:** Thank you, Mr. Commissioner. Do your colleagues have anything to add before we go to questions? I will call on Senator Joyal.

**Senator Joyal:** Welcome to our discussion this afternoon, Mr. Fraser.

I have before me a copy of the letter that you sent in May 2007 to Nunavut's languages minister, Louis Tapardjuk, who we had the pleasure of hearing from this afternoon before you came. In the letter, in particular at the bottom of page 2, you express concern about the municipalities. In practice, the bill contained provisions for the services to be provided in such a way that the francophone minority, or the anglophone minority in some cases — after all, there is a dynamic at play in this bill and in the other one, which we have not referred to up to this point, but which is very important legislation, that is, the Inuit Language Protection Act, which needs to be taken into account when we look at Nunavut's Official Languages Act. There are two pieces of language legislation in Nunavut right now, one that applies only to the Inuit language and another that applies to the three languages.

From reading your letter, I gather that, when it comes to the services to be provided to individuals, the key argument will come down to “where numbers warrant.”

That concept is not defined in the legislation but is contained in section 38 of the regulations. It will be up to the culture minister to define what is meant by “where numbers warrant.”

When we passed the Official Languages Act, you will recall that the issue of “where numbers warrant” was almost a stumbling block since the government had chosen to respond to demand rather than offer the service.

The use of the phrase “where numbers warrant” does not create a strict obligation to provide service in both official languages. It is a little like the service at an Air Canada counter, and you are very familiar with that example. The agent speaks to you in English, and if you want service in French, you may or may not get it.

Since the Inuit language will become the dominant language — the other two languages will be minority languages — how do you suggest we take into account that dynamic? The issue arises in municipalities and government service organizations that are outside the capital and scattered throughout the territory, where providing service in all three languages becomes much more difficult.

Your letter raised that issue, but it seems to me that even if the legislation seems appropriate, the reality on the ground is very difficult to manage when it comes to practical situations.

Je vous remercie de votre attention. Il nous fera plaisir de répondre à vos questions.

**Le vice-président :** Merci monsieur le commissaire. Vos collègues auraient-ils quelque chose à ajouter avant que nous passions à la période des questions? Je cède la parole au sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal :** Bienvenue, monsieur Fraser, à nos débats de cet après-midi.

J'ai devant moi copie de la lettre que vous aviez envoyée en mai 2007 au ministre de la Langue du Nunavut, M. Louis Tapardjuk, qu'on a eu le plaisir d'entendre avant vous cet après-midi. Dans cette lettre, en particulier au bas de la page 2, vous exprimez une préoccupation au niveau des municipalités. En pratique, il y avait dans les dispositions du projet de loi une offre de services qui est définie de façon telle que la minorité francophone, ou anglophone dans certaines circonstances — parce qu'il y a une dynamique qui est en cause dans ce projet de loi et dans l'autre loi à laquelle nous n'avons pas fait référence jusqu'à présent, mais qui est néanmoins une loi très importante, qui est la Loi sur la protection de la langue inuit, qui est une loi qui doit être vue en synchronisme avec la Loi des langues officielles du Nunavut. Il y a deux lois sur les langues au Nunavut en ce moment, une qui s'adresse uniquement à la langue inuit et l'autre qui s'adresse aux trois langues.

La perception que j'ai de la lecture de votre lettre est qu'au plan des services aux particuliers, l'argument clé sera finalement : « là où le nombre justifie ».

Ce concept n'est pas défini dans la loi, il est renvoyé à l'article 38 du Règlement. C'est le ministre de la Culture qui va définir la signification de « where numbers warrant ».

Lorsque nous avons adopté la Loi sur les langues officielles, vous vous souviendrez que la question de « where numbers warrant » a presque été la pierre d'achoppement puisque le gouvernement avait choisi de répondre à la demande plutôt que d'offrir le service.

Lorsqu'on mentionne « where numbers warrant », on ne crée pas une obligation stricte d'offrir le service dans les deux langues officielles. C'est un peu le cas du comptoir d'Air Canada que vous connaissez bien. On vous répond en anglais et si vous désirez un service en français, on vous servira peut-être en français.

Puisque c'est la langue inuit qui deviendra la langue dominante — les deux autres langues seront minoritaires — comment pouvez-vous nous suggérer de tenir compte de cette dynamique? Cette dynamique est présente dans des municipalités ou des organismes de services gouvernementaux qui ne sont pas dans la capitale, mais qui sont répandus sur le territoire, et où la prestation des services dans les trois langues devient beaucoup plus problématique.

Votre lettre soulevait cette question, mais à mon avis, même si la loi peut sembler correcte, il n'en demeure pas moins que la réalité qu'elle recouvre est une réalité très difficile à gérer sur place lorsqu'on fait face à des situations pratiques.

**Mr. Fraser:** When I sent that letter two years ago, the government accepted my suggestion, and that reassured me. Section 12(8) stipulates that if there is significant demand for an official language for the purpose of communication and services, municipalities should be in a position to provide services in that language.

With respect to positive measures, active offer and other important concepts in the federal act, section 13(1)(a) states very clearly:

[English]

The minister shall promote and advocate.

And 14(1) says:

The minister shall promote and protect.

[Translation]

So the minister plays an active role, which is good —

**The Deputy Chair:** We have lost our line with the commissioner. We will take a short break in order to reconnect.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

**The Deputy Chair:** Commissioner, I would ask you to start your answer again please.

**Mr. Fraser:** I was saying that I was initially reassured by section 12(8), which imposes an obligation on the municipalities. And regarding the positive measures and proactive approach, I was struck by the fact that sections 13(1)(a) and 14(1) of the act set out a very clear obligation.

[English]

“The minister shall promote and advocate” and “the minister shall promote and protect.”

[Translation]

I think that this represents a considerable improvement over the original legislation, the Northwest Territories Act, which was amended.

**Senator Joyal:** I believe that you have the English version of section 12(8), which you quoted, and it says:

[English]

Municipal communication and services are required “if there is a significant demand” for communication.

“Significant demand” is a very relative concept. How can we be reassured that the bar will not be too high and in fact deny in practical terms the services requested in one of the other minority language?

**M. Fraser :** Lorsque j’ai envoyé la lettre il y a deux ans, le gouvernement a retenu la suggestion et cela m’a rassuré. L’article 12(8) stipule que si l’emploi d’une langue officielle fait l’objet d’une demande importante sur le plan des communications et des services, les municipalités devraient être en mesure d’offrir des services dans cette langue.

En ce qui concerne les mesures positives, l’offre active et d’autres concepts importants de la loi fédérale, l’article 13(1)a) dit très clairement :

[Traduction]

Le ministre fait la promotion...

Et le paragraphe 14(1) dit :

Que le ministre « doit promouvoir et protéger les langues officielles ».

[Français]

Donc il y a un rôle actif pour le ministre qui est bien...

**Le vice-président :** Nous avons perdu la communication avec le commissaire. Nous allons suspendre quelques instants afin de rétablir la communication.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

**Le vice-président :** Monsieur le commissaire, je vous suggérerais de reprendre votre réponse si c’est possible.

**M. Fraser :** Je disais que j’étais d’abord rassuré par l’article 12(8) qui impose une obligation aux municipalités. Et en ce qui concerne les mesures positives et la proactivité, j’ai été frappé par le fait que selon les articles 13(1)a) et 14(1) de la loi, il y a une obligation très claire

[Traduction]

« Le ministre fait la promotion » et « le ministre [...] doit promouvoir et protéger les langues officielles ».

[Français]

Je pense que c’est une avancée considérable sur la loi de base qui existait auparavant, la Loi des Territoires du Nord-Ouest qui a fait l’objet d’amendements.

**Le sénateur Joyal :** Je pense que vous avez la version anglaise du texte de l’article 12(8) que vous nous avez cité qui dit :

[Traduction]

On prévoit aussi l’obligation de veiller à ce que le public reçoive des communications et des services municipaux dans sa langue « si l’emploi d’une langue officielle fait l’objet d’une demande importante au regard des communications ».

Le concept de la « demande importante » est relatif. Comment pouvons-nous nous assurer que la barre ne sera pas trop haute et que, dans les faits, on ne refusera pas de dispenser des services dans l’une des langues minoritaires?



**Mr. Fraser:** I would say that I cannot give you a guarantee. This is not within my mandate. I am struck by the good faith and the inclusive nature of the approach that is being taken in this legislation. As is the case with any legislation that requires regulation, obviously the minority communities will have to watch very carefully in the preparation of the regulation and in the application of this legislation. I cannot give you any guarantee. This is not within my mandate.

**Senator Joyal:** Let me be more precise. In your opinion, what is “significant demand” in that context, since you know more generally the linguistic situation of minorities in Nunavut?

[Translation]

In your opinion, what constitutes significant demand?

**The Deputy Chair:** The French uses the expression “demande importante.”

**Senator Joyal:** How do you define significant demand?

**Mr. Fraser:** I can only go by the definition contained in the federal regulations for significant demand, which is much higher than would be the case in Nunavut. After all, to be significant, the demand must be 5 per cent or 5,000 people.

It should not be that high in Nunavut given the limited numbers. I will, however, refer the members of the committee to Ms. Tremblay or Ms. Giguère who could comment on other examples of significant demand.

**Johane Tremblay, Acting Assistant Commissioner, Policy and Communications, Office of the Commissioner of Official Languages:** I would like to refer you to section 12.(3) of the act, which identifies a certain number of criteria that the government must take into consideration in order to define significant demand. You can see that, among other things, there are demographic criteria, the proportion of the population and the particular characteristics of that population. Finally, the volume of the demand or the communications is also taken into account. These three criteria assist the government in determining what it is. Canada’s Official Languages Act contains very similar criteria.

Section 12.(4) complements the criteria that may be taken into consideration in defining significant demand. All of these criteria will allow the government to determine if, for example, in Iqaluit, there is significant demand in the francophone community for municipal services to be provided in French.

**Senator Joyal:** Mr. Fraser, would it be too much to ask you to consider the possibility of signing an agreement with Nunavut’s culture minister or commissioner of official languages in order to help them implement this bill in the easiest way possible?

**M. Fraser :** Je ne peux vous donner de garantie, cela ne relève pas de mon mandat. Toutefois, j’ai été frappé par la bonne foi qui se dégage de l’approche très inclusive adoptée dans cette loi. Comme pour toute loi devant s’accompagner d’un règlement, les minorités linguistiques devront s’intéresser de près au règlement qui sera élaboré et à l’application de la loi. Je ne peux vous donner de garantie, cela ne fait pas partie de mon mandat.

**Le sénateur Joyal :** Soyons plus précis. Selon vous, dans le présent contexte, que signifie « demande importante », puisque, de façon générale, vous connaissez bien la situation linguistique des minorités au Nunavut?

[Français]

À votre avis, qu’est-ce qu’une demande significative?

**Le vice-président :** En français, on utilise l’expression « demande importante ».

**Le sénateur Joyal :** Selon vous, qu’est-ce qu’une demande importante?

**M. Fraser :** J’ai seulement pour guide ce qui a été défini comme demande importante dans le règlement fédéral, qui est beaucoup plus important que ce serait le cas au Nunavut. Parce que pour arriver au seuil d’importance, il faut que le nombre représente 5 p. 100 ou 5 000 personnes.

Cela ne devrait pas être si élevé au Nunavut, étant donné le nombre restreint, mais je vais tout de même référer les membres du comité à Mme Tremblay ou à Mme Giguère, qui pourront commenter d’autres exemples de demande importante.

**Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Politiques et communications, Commissariat aux langues officielles :** J’aimerais vous référer à l’article 12.(3) de la loi qui identifie un certain nombre de critères que le gouvernement va devoir prendre en considération pour définir la demande importante. Vous voyez qu’entre autres, il y a des critères démographiques, la proportion de la population et les caractéristiques particulières de la population. Finalement, on prévoit aussi le volume de la demande ou de la communication. Ces trois critères vont guider le gouvernement pour définir ce que c’est. On retrouve des critères tout à fait semblables dans la Loi sur les langues officielles du Canada.

Le paragraphe 12.(4) complète les critères qui peuvent être pris en considération pour définir la demande importante. Tous ces critères vont permettre au gouvernement de déterminer si, par exemple, à Iqaluit, il y a là une demande importante de la part de la communauté francophone pour obtenir les services municipaux dans leur langue.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Fraser, serait-il trop vous demander de considérer la possibilité de signer une entente avec le ministre de la Culture du Nunavut ou le commissaire aux langues officielles du Nunavut, dans le but de l’assister dans la mise en application de ce projet de loi de façon à ce que sa mise en application se fasse de la manière la plus simple possible?

That would prevent any situations that might be seen as obstructing or delaying the implementation of the bill's desired outcome, which is to make Inuktitut one of Nunavut's official languages, and in fact, its dominant language.

It is important to understand that this bill must be read alongside the existing legislation in Nunavut, the Inuit Language Protection Act, a very broad act that is becoming the legislation of the majority. I would not say it is the official language of Nunavut, but in fact, it will become the language of the majority. The Inuit Language Protection Act goes quite far. When I was reading it — and I do not want to make any offensive comparisons — it reminded me of Bill 101 because the language of work for everyone would become Inuktitut.

I repeat, I am all for the promotion of the Inuit language. But, as you know, the devil is in the details. A situation could crop up and become a symbol of how impossible it is to implement the legislation. Since this would be a first for Canada, there being three official languages, it becomes extremely important that we be fully aware of the potential pitfalls. It seems to me that your experience and the experience gained by the people in your office over the past few years put you in a perfect position to work alongside your colleague from Nunavut on implementing the provisions of this bill.

Would you consider a working agreement with him on the implementation of the objectives of this bill as we now know them?

**Mr. Fraser:** We worked together very closely during the drafting process. You can see to what extent our suggestions have been taken into account. I am very happy that we had such a cooperative relationship through agreements with other levels of government. We are already in talks with our other two counterparts, the commissioners of official languages or commissioners of French services in New Brunswick and in Ontario. So that is something I am fully prepared to consider.

I do not want to make a commitment before the committee without being aware of its implications, but we already have a cooperative relationship. Our experts have been very open to sharing their expertise, and I expect that will continue.

**The Deputy Chair:** We will suspend the meeting in order to reconnect.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

[English]

**Senator Fraser:** Senator Joyal got into the significant demand number, which was really why I put my name on the list. Since I get a turn, I am also interested in the provisions in this legislation for the justice system. I will save a number of questions for

Cela éviterait que des situations se développent et deviennent des symboles de blocage empêchant ou retardant l'application de la loi dans ce qu'elle a comme objectif souhaitable, à savoir que l'inuktitut devienne l'une des langues officielles au Nunavut et, en fait, la langue dominante au Nunavut.

Il faut bien comprendre qu'il faut lire ce projet de loi avec l'autre loi existante au Nunavut qui est le Inuit Language Protection Act, une loi très large et qui devient la loi de la majorité. Je ne l'appellerai pas la langue officielle du Nunavut, mais en fait, cela va être la langue de la majorité. Ce projet de loi, la Inuit Language Protection Act, va très loin. Quand je le lisais — je ne veux pas faire de comparaisons désobligeantes — j'avais des réminiscences de la loi 101 parce que la langue de travail pour tout le monde devient l'inuktitut.

Je vous le répète, je suis pour la promotion de la langue autochtone. Comme vous le savez, la difficulté tient aux détails. Une situation peut se produire et devenir un symbole d'impossibilité. Comme il s'agit d'une première au Canada où il y aura trois langues officielles, cela devient extrêmement important que les deux mains qui sont sur le volant sachent exactement quels peuvent être les obstacles devant. Il me semble que votre expérience et l'expérience des gens de votre bureau ont acquis au cours des dernières années, vous place dans une position tout à fait exceptionnelle pour accompagner votre collègue du Nunavut dans la mise en application des dispositions de ce projet de loi.

Seriez-vous disposé à conclure une entente de travail avec lui sur la mise en application des objectifs du projet de loi comme nous les connaissons actuellement?

**M. Fraser :** On a déjà collaboré de façon assez étroite lors de la rédaction. Vous pouvez voir jusqu'à quel point nos suggestions ont été prises en compte. Je suis très content qu'on ait eu cette relation de collaboration vis-à-vis des ententes avec d'autres ordres de gouvernement. On est déjà en discussion avec les deux autres homologues qui sont commissaires aux langues officielles ou commissaire au service en français au Nouveau-Brunswick et en Ontario. C'est donc une chose à laquelle je suis tout à fait prêt à réfléchir.

Je ne veux pas prendre un engagement devant ce comité sans en connaître les implications, mais on a déjà un rapport de collaboration. Nos experts ont été très ouverts pour partager leur expertise et j'envisage de continuer.

**Le vice-président :** Nous allons suspendre la séance pour rétablir la communication.

(La séance est suspendue.)

(Le séance reprend.)

[Traduction]

**Le sénateur Fraser :** Le sénateur Joyal a abordé la question de la demande importante et c'est pour aborder ce sujet que j'ai fait mettre mon nom sur la liste. Mais puisque j'ai la parole, j'en profite pour traiter des dispositions de la Loi sur le système de



officials who will be here later, but there is one question I thought might be interesting to put to you, Mr. Fraser.

Section 35 of Nunavut's Official Languages Act talks about enforcement in the Nunavut Court of Justice, and section 35(1), as I read it, is essentially concerned with what a citizen may do who is not satisfied with the action that the Nunavut Languages Commissioner has or has not taken after a complaint. It says that an application may be made — by that citizen, I assume — to the Nunavut Court of Justice for a remedy that the court considers appropriate and just in the circumstances. As I read this legislation, there is no further definition of what kind of remedy might be appropriate.

From the point of view of an Official Languages Commissioner, is that an unusual way to phrase what happens after you deal? If one will be going to the courts, is it unusual to give the courts, as I read it, this kind of open-ended power to do whatever they feel like doing?

**Mr. Fraser:** My sense is that it is similar to the power of judicial recourse that exists for complainants under the Official Languages Act federally, where that power of recourse does exist. I do not think it is spelled out any more clearly than it is here as to directing the courts as to what kind of solution would be appropriate. I would again defer to Ms. Giguère in terms of what the constraints or directives are for the courts in terms of part 10 of the act, which refers to judicial recourse.

**Pascale Giguère, Acting Director and General Counsel, Legal Affairs Branch, Office of the Commissioner of Official Languages:** Thank you, Senator Fraser. As the commissioner has mentioned, this language is very similar to what is found in the federal Official Languages Act. Part 10 of that act also allows for a complaint to be brought to the Federal Court and empowers the Federal Court to award a remedy that is appropriate and just in the circumstances.

This language is identical to what is in section 24 of the Charter. A body of case law defines what this language provides for. The Supreme Court of Canada decision in *Doucet-Boudreau* provides criteria to define powers of the court when it applies this kind of language to define a remedy. There is also the recent case of *Fédération franco-ténoise* in which the Northwest Territories court defined the remedy using that language and we see that it is indeed a very large power.

It has been described by the Supreme Court of Canada as a very broad unfettered power by the courts. Subject to the criteria of *Doucet-Boudreau*, it allows the court to craft an appropriate and concrete remedy to the situation brought before the court. It is a larger remedial power than we find in most situations. It is circumscribed by the interpretation of many decisions including several from the Supreme Court of Canada.

**Senator Fraser:** That is what I wanted to know, whether it was a departure or not.

justice. J'ai des questions pour les fonctionnaires que nous accueillerons tout à l'heure, mais celle-ci s'adresse à vous, monsieur Fraser.

L'article 35 de la Loi sur les langues officielles du Nunavut traite des recours devant la Cour de justice du Nunavut. Si je comprends bien, le premier paragraphe dispose de ce qu'un citoyen peut faire s'il n'est pas satisfait des mesures prises par le commissaire aux langues du Nunavut par suite de sa plainte. On y dit qu'on peut faire une demande — par un citoyen, je suppose — devant la Cour de justice du Nunavut en vue d'obtenir la réparation que celle-ci estime appropriée et juste eu égard aux circonstances. La loi ne définit toutefois pas plus précisément ce qu'est une réparation appropriée.

Est-ce que vous qui êtes commissaire aux langues officielles trouvez inhabituel qu'on ait formulé ainsi cette disposition? Puisqu'on confère le pouvoir de s'adresser au tribunal, est-il habituel de donner ainsi au tribunal le pouvoir de faire ce que bon lui semble?

**M. Fraser :** C'est semblable au pouvoir concernant le recours judiciaire conféré aux plaignants par la Loi fédérale sur les langues officielles. Je ne crois pas que la loi fédérale définisse plus précisément les genres de réparation que la cour peut accorder. Encore une fois, Mme Giguère pourra vous expliquer mieux que moi les directives aux tribunaux énoncées à la partie 10 de la Loi portant sur les recours judiciaires.

**Pascale Giguère, directrice par intérim et avocate générale, Direction générale des affaires juridiques, Commissariat aux langues officielles :** Merci, madame le sénateur. Comme le commissaire vient de l'indiquer, ce libellé est semblable à celui qu'on trouve dans la Loi fédérale sur les langues officielles. La partie 10 de cette loi permet aussi le dépôt de plainte à la Cour fédérale et confère à la Cour fédérale le pouvoir d'accorder la réparation qu'elle estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

C'est aussi le libellé qui figure à l'article 24 de la Charte. La jurisprudence définit ce que cela signifie. La décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Doucet-Boudreau* énonce les critères en fonction desquels on définit les pouvoirs d'un tribunal à accorder réparation dans ce genre de cause. Dans l'arrêt plus récent *Fédération franco-ténoise*, le Tribunal des Territoires du Nord-Ouest a aussi défini le recours en se fondant sur ce libellé qui confère en effet un pouvoir assez vaste.

La Cour suprême du Canada a elle-même défini ce pouvoir comme étant vaste et inconditionnel. Sous réserve des critères énoncés dans l'arrêt *Doucet-Boudreau*, la Cour peut accorder la réparation qu'elle juge convenable et s'appliquant concrètement à la situation en cause. C'est un pouvoir réparateur bien plus grand que ce qui est prévu dans la plupart des cas. Il est balisé par l'interprétation des nombreuses décisions rendues à ce sujet, y compris plusieurs de la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Fraser :** Je voulais savoir si c'était un pouvoir inhabituel et vous avez répondu à ma question.

**Mr. Fraser:** Article 77(4) of our Official Languages Act uses precisely this language:

Where, in proceedings under subsection (1), the Court concludes that a federal institution has failed to comply with this Act, the Court may grant such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances.

**Senator Fraser:** It is a direct lift.

**Mr. Fraser:** Cut and paste, I believe you call it.

[Translation]

**The Deputy Chair:** As we can see, the legislation could reduce or broaden the powers of the courts.

[English]

**Senator Milne:** Mr. Fraser, Senator Nolin asked the officials from Nunavut about section 8 in this bill. If you have the bill before you, it is sub-section (1):

In the proceedings of a judicial or quasi-judicial body, any of the official languages may be used by (a) any person before, in a pleading in, or a process issuing from the judicial or quasi-judicial body; (b) a presiding member of the judicial or quasi-judicial body

And in “Language of choice,” subsection (2):

the rights conferred by subsection (1) apply whether or not the person can understand or communicate in any other language.

That last part is the sticker

We were assured by Minister Tapardjuk that people who wish to be tried in French would appear before a French judge with French advocates. It would be the same for all three official languages. However, that is not what the bill actually says. I have some grave concerns about that. Do you, sir?

**Mr. Fraser:** I think that clause is based on the *Beaulac* decision, where the Supreme Court made very clear the rights of accused to be tried in the language of his choice. We have seen a number of immigration and other cases — the first round of *Beaulac* was one — where the fact that a complainant was bilingual was used against the accused. This is an advance in clarifying that bilingualism will not be a handicap for someone who is accused. They have the right to choose the language in which they will be tried.

I do not think we can expect text in Nunavut legislation to be more advanced than the courts of Canada. There is a shortage of bi-lingual judges and personnel in the rest of the country. This clearly states the commitment and obligation to ensure that it is the language rights of the accused that determine the language of the case and not the language of the court.

**M. Fraser :** Voici ce que dit le paragraphe 77(4) de notre Loi sur les langues officielles :

Le Tribunal peut, s'il estime qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la présente loi, accorder la réparation qu'il estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

**Le sénateur Fraser :** C'est identique.

**M. Fraser :** Je crois que certains appellent cela du copier-coller.

[Français]

**Le vice-président :** Comme on peut le voir, la législation peut réduire ou élargir les pouvoirs des tribunaux.

[Traduction]

**Le sénateur Milne :** Monsieur Fraser, le sénateur Nolin a interrogé les fonctionnaires du Nunavut sur l'article 8 du projet de loi. Si vous avez le texte sous les yeux, vous voyez que le paragraphe (1) dit ceci :

Dans les affaires dont un organisme judiciaire ou quasi judiciaire est saisi, toute langue officielle peut être utilisée par : a) toute personne devant l'organisme judiciaire ou quasi judiciaire, dans les affaires en question ou dans les actes de procédure qui en découlent; b) le président d'audience de l'organisme judiciaire ou quasi judiciaire.

Et sous la rubrique « Langue préférée », le paragraphe (2) dispose que :

Les droits que confère le paragraphe (1) s'appliquent, que les personnes puissent ou non comprendre une autre langue ou communiquer dans une autre langue.

C'est au sujet de cette dernière partie que j'ai une question.

Le ministre Tapardjuk nous a assurés que les justiciables voulant subir leur procès en français comparaitraient devant un juge francophone et auraient des avocats francophones. Il en irait de même pour les trois langues officielles. Ce n'est toutefois pas ce que dit le projet de loi. Cela me préoccupe beaucoup, et vous, monsieur?

**M. Fraser :** Je crois que cette disposition découle de la décision *Beaulac* où la Cour suprême a clairement stipulé que tout accusé avait le droit de subir son procès dans la langue de son choix. Il y a eu une série de cas en immigration — dont le premier a été l'affaire *Beaulac* — où le bilinguisme du plaignant a été utilisé contre l'accusé. On a donc voulu s'assurer que le bilinguisme ne serait pas un handicap pour les accusés. Ils ont le droit de choisir la langue de leur procès.

Je ne crois pas que nous puissions nous attendre des textes législatifs du Nunavut qu'ils soient plus progressistes que les décisions des tribunaux du Canada. On manque de juges et de personnel bilingues dans le reste du pays. Cette disposition énonce clairement l'engagement et l'obligation de s'assurer que ce sont les droits linguistiques de l'accusé qui déterminent la langue dans laquelle l'affaire sera entendue, et non pas la langue que préfère le tribunal.



**Senator Milne:** Is that your reading of that section?

**Mr. Fraser:** Yes. However, I will defer to my legal advisers if I have it wrong.

**The Deputy Chair:** Senator Fraser has a supplementary question.

**Senator Fraser:** It would be interesting to hear from the officials on this point before I weigh in.

**Ms. Giguère:** The Criminal Code would still apply in Nunavut in our opinion. The rights granted in the Criminal Code regarding a trial in the language of one's choice would still apply in the context of criminal cases in Nunavut.

What these rights provide is more in the context of civil proceedings. The comparison that should be used in the present case is with the Northwest Territories Official Languages Act, which uses similar language. It allows anyone to use the language of their choice, which could include the presiding officer.

The federal Official Languages Act goes one step further. It obliges federal tribunals to hear an individual without the help of an interpreter. That goes beyond what the Charter itself provides. It is a step the federal government has decided to take in the implementation of Charter rights, but it is not provided for in the Northwest Territories Official Languages Act.

**Senator Milne:** Nunavut has a single court of justice. They do not have civil and criminal courts of justice. They have only one level of justice. Therefore, when I read that whether or not the person can understand or communicate in any other language, my antenna goes up.

**Ms. Giguère:** It would be the same with provincial courts. For example, the Ontario Court of Justice, which would be the first level, would deal with criminal cases as well as other cases that fall within the civil justice system.

The fact that there is only one level of court before the Court of Appeal or the Supreme Court is not an impediment to implementing both Criminal Code and official languages rights.

**Senator Milne:** Are you completely happy with this, as is Mr. Fraser?

**Ms. Giguère:** Yes. We find no problem.

**Senator Fraser:** In section 9, we come to the question of decisions, orders and judgments by judicial and quasi-judicial bodies. It is a long section, but it basically provides that courts or quasi-judicial bodies, shall provide, if required, translations into one or more of the official languages other than the one used in the initial decision. It even allows for delay in issuing those translations.

What I do not understand, and I am sure you do, is which version is authoritative or whether both are, even if one comes later than the other. Mr. Fraser, I was gazing at your officials, forgive me.

**Le sénateur Milne :** Est-ce votre interprétation de cette disposition?

**M. Fraser :** Oui. Toutefois, mes conseillers juridiques me corrigeront si je me trompe.

**Le vice-président :** Le sénateur Fraser a une question complémentaire.

**Le sénateur Fraser :** J'aimerais entendre les fonctionnaires sur ce point avant d'intervenir.

**Mme Giguère :** Le Code criminel continuera de s'appliquer au Nunavut, à notre avis. Les droits conférés par le Code criminel concernant le droit de l'accusé de subir son procès dans la langue de son choix continueront d'exister dans le contexte criminel au Nunavut.

Les droits conférés ici s'appliquent davantage aux procédures civiles. On devrait plutôt comparer cette disposition à celle qui figure dans la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest, qui est libellée de façon semblable. Cet article permet à tous d'employer la langue de leur choix, y compris le juge qui préside au procès.

La Loi fédérale sur les langues officielles va un peu plus loin. Elle oblige les tribunaux fédéraux à entendre les justiciables sans l'aide d'un interprète. Cela va encore plus loin que ce que garantit la Charte. Le gouvernement fédéral a décidé de prendre cette mesure pour la mise en œuvre des droits garantis par la Charte, mais ce n'est pas prévu par la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest.

**Le sénateur Milne :** Il n'y a qu'un tribunal au Nunavut. Il n'y a pas de cour civile et de cour criminelle. Il n'y a qu'une instance. Par conséquent, quand je vois que ce droit s'applique, que les autres participants à la procédure comprennent ou non les autres langues officielles, cela m'inquiète.

**Mme Giguère :** Il en va de même dans les cours provinciales. En Ontario, c'est la Cour de justice, le tribunal de première instance, qui entend les causes criminelles et les causes civiles.

Le fait qu'il n'y ait qu'une instance sous la Cour d'appel ou la Cour suprême n'empêche pas l'exécution des droits linguistiques conférés par les lois et le Code criminel.

**Le sénateur Milne :** À l'instar de M. Fraser, vous ne voyez pas d'objection à cette disposition?

**Mme Giguère :** En effet, nous n'y voyons aucune objection.

**Le sénateur Fraser :** L'article 9 porte sur les décisions, ordonnances et jugements rendus par les organismes judiciaires et quasi judiciaires. C'est une disposition plutôt longue qui dispose essentiellement que les organismes judiciaires et quasi judiciaires fournissent sur demande la traduction de leur décision dans l'une des deux autres langues officielles ou les deux, et ce, dans un délai raisonnable.

Ce que j'aimerais savoir, tout comme vous, sans doute, c'est laquelle des versions fait autorité. Les deux versions font-elles autorité, même si l'une paraît après la première? Excusez-moi, monsieur Fraser, je regardais vos fonctionnaires.

**Mr. Fraser:** I would assume that in contrast with the case of legislation that is written in both languages and not translated, the original is the authoritative version. As is the case with any language variation, there would be some obligation to interpret any variation that there might be between the translation and the language that the decision was written in. Again, I would defer to my legal advisers in terms of precedent in this regard.

**Ms. Giguère:** To add to the commissioner's comments, that is usually the case with other decisions, for example from the Federal Court. The original version of the decision would have the authority. If a translation is later, the original decision would have the authority.

Our act does not have a provision providing that both versions of decisions have authority, contrary to that of legislation, which has a provision to ensure that both versions have equal authority. When there is a translation of a decision, the original decision would have the authority.

[Translation]

**The Deputy Chair:** What do we do about section 133 of the British North America Act, commonly referred to as the act of 1867? I assume there are federal courts sitting in Nunavut. Therefore, when a decision is handed down in Nunavut, both versions should be equally authoritative.

**Ms. Tremblay:** No. For the laws that are passed in both languages — we talk about co-drafting — they are of equal value. However, that is not the case for decisions handed down by our courts. There is no provision in the charter that grants equal authority to decisions that are issued in both languages. They are always written in one language and translated into the other.

Section 133 sets out that both languages may be used before the courts, which does not imply that the decisions issued by those courts, which are issued in both languages, that both versions of the decisions would be equally authoritative. I do not see that specifically set out in section 133.

Canada's Official Languages Act does indeed provide for legislation to be passed in both languages. Because legislation must be passed in both languages, both versions of federal laws do indeed have equal authority.

**The Deputy Chair:** I believed we had a decision at the outset that explained and interpreted section 133 specifically to recognize the validity of both versions.

**Ms. Tremblay:** Of both versions of the act and their regulations.

**The Deputy Chair:** It did not apply to court decisions.

**Ms. Tremblay:** No.

**Senator Joyal:** It is important to note that according to the text of the Northwest Territories order, which currently applies, section 13 of the order, which is still in effect, says the following, and this section is entitled:

**M. Fraser :** Je présume que, contrairement aux lois qui sont rédigées dans les deux langues officielles et non pas traduites, ce serait la version originale qui ferait autorité. Dans les cas où il y aurait des divergences entre les deux versions, il faudrait les interpréter. Encore une fois, les conseillers juridiques pourront vous parler des précédents à cet égard.

**Mme Giguère :** J'ajouterai que c'est généralement le cas, par exemple s'agissant des décisions de la Cour fédérale. C'est la version originale qui fait autorité. Si elle est traduite par la suite, c'est la version originale qui continue de faire autorité.

Notre loi ne contient aucune disposition disposant que les deux versions des décisions judiciaires font autorité, contrairement à ce qui est prévu pour les lois, dont les deux versions ont force égale. Quand une décision est traduite, c'est la version originale qui fait autorité.

[Français]

**Le vice-président :** Que fait-on de l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, communément appelé la Loi de 1867? Je pars du principe qu'il y a des tribunaux fédéraux qui siègent au Nunavut. Alors quand une décision est rendue au Nunavut, les deux versions devraient avoir la même valeur.

**Mme Tremblay :** Non. Pour les lois, qui sont adoptées dans les deux langues, on parle de corédaction, et elles sont d'égale valeur. Ce n'est cependant pas le cas pour les décisions rendues par nos tribunaux. Il n'y a aucune disposition dans la Charte qui accorde une autorité égale aux décisions qui sont émises dans les deux langues. Elles sont toujours écrites dans une langue et traduites dans l'autre.

L'article 133 indique que les deux langues peuvent être utilisées devant les tribunaux, ce qui n'implique pas que les décisions qui sont émises par ces tribunaux, qui sont émises dans les deux langues, que les deux versions de ces décisions ont égale autorité. Je ne le vois pas spécifiquement mentionné à l'article 133.

La Loi sur les langues officielles du Canada prévoit effectivement que les lois doivent être adoptées dans les deux langues. Parce que les lois doivent être adoptées dans les deux langues, effectivement, les deux versions des lois fédérales ont une autorité égale.

**Le vice-président :** Je croyais qu'on avait eu une décision d'emblée qui était venue expliquer et interpréter l'article 133 justement pour reconnaître la validité des deux versions.

**Mme Tremblay :** Des deux versions des lois et des règlements d'application.

**Le vice-président :** Il n'était pas question des décisions des tribunaux.

**Mme Tremblay :** Non.

**Le sénateur Joyal :** Il est important de noter que selon le texte de l'ordonnance des Territoires du Nord-Ouest, qui s'applique actuellement, l'article 13 de cette ordonnance, toujours en vigueur, dit ceci, et cet article est intitulé :



*[English]*

## Decisions, Orders and Judgments.

13.1 All final decisions, orders and judgments, including any reasons given for them issued by any judicial or quasi-judicial body established by or under an act shall be issued in both English and French.

(a) where the decision, order or judgment determines a question of law of general public interest or importance; or,

(b) the proceedings leading to the issue of the decision, order or judgment were conducted in whole or in part in both English or French.

*[Translation]*

Therefore, what the bill we have before us proposes is not in answer to this section. In other words if, for example, we were in a court where Inuktitut was being spoken and the judge was a unilingual Inuit, the decision could be handed down in Inuktitut even if the parties, who would be the plaintiffs in this case, might be from one of the other two official language communities. In my opinion, there is a significant difference between what we currently have in the text of the order and what we find in the bill. In other words, the bill does not repeat the text of the order in this regard, unless I am reading it incorrectly.

**Ms. Giguère:** What you are referring to in the Northwest Territories Official Languages Act is largely echoed in section 9.(2) of the Nunavut Official Languages Act. However, the language is somewhat different. All of this has to do with the circumstances in which a decision is handed down, either simultaneously in one or several official languages—therefore it would be issued in one language and simultaneously accompanied by a translation in one or several other official languages—either upon the request of a person with a delay, and that is section 9.(1). So in situations where decisions are not simultaneously issued in one or several official languages, there is always the possibility of requesting the decision in another language. Obviously, there will be a reasonable delay for the translation. But essentially, what we see in section 9.(2) is, in our opinion, what is said in the Northwest Territories Official Languages Act.

*[English]*

**Senator Fraser:** If I may, I will try to figure out the difference in spirit, so to speak, between the existing and the incoming sections on the provision of quasi-judicial orders or judgments in official languages.

*[Translation]*

**The Deputy Chair:** I am very sorry, senator, but we are once again having technical difficulties.

(The committee suspended.)

*[Traduction]*

## Décisions de justice

13.1 Les décisions définitives exposées des motifs compris d'un organisme judiciaire ou quasi judiciaire établi par une loi ou en conformité avec une loi sont rendues en français et en anglais :

a) si le point de droit en litige présente de l'intérêt ou de l'importance pour le public;

b) lorsque les débats se sont déroulés en tout ou en partie dans les deux langues ou que les actes de procédure ont été, en tout ou en partie, rédigés dans les deux langues.

*[Français]*

Alors, ce que le projet de loi que nous avons devant nous propose n'est pas la réplique de cet article. En d'autres mots si, par exemple, on est dans un tribunal qui utilise l'inuktitut et que le juge est unilingue inuktitut, la décision pourrait être rendue en inuktitut même si les parties, qui sont la demanderesse en l'instance, pourraient être de l'une ou l'autre des deux autres langues officielles. Il y a un changement, à mon avis, important entre ce que nous avons actuellement dans le texte de l'ordonnance et ce que l'on retrouve dans le projet de loi. Autrement dit, le projet de loi ne reprend pas le texte de ce qu'il y a dans l'ordonnance à cet égard, à moins que je me trompe dans la lecture du texte.

**Mme Giguère :** Ce à quoi vous faites référence dans la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest est repris en grande partie à l'article 9.(2) de la Loi sur les langues officielles du Nunavut. Cependant, le langage est quelque peu différent. Tout cela a trait aux circonstances dans lesquelles une décision sera émise soit simultanément dans une ou plusieurs langues officielles — donc, elle va être émise dans une langue et accompagnée de façon simultanée d'une traduction dans une ou plusieurs autres langues officielles — soit sur demande par une personne avec un délai et cela, c'est l'article 9.(1). Alors dans les circonstances où les décisions ne sont pas émises de façon simultanée dans une ou plusieurs langues officielles, il y a toujours possibilité de faire une demande pour la décision dans une autre langue. Évidemment, il y aura un délai raisonnable pour la traduction. Mais essentiellement, ce qu'on retrouve à l'article 9.(2), à notre avis, reprend ce qui est dans la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest.

*[Traduction]*

**Le sénateur Fraser :** Je vais essayer de comprendre la différence dans l'esprit des deux lois, c'est-à-dire entre la loi actuelle et les dispositions proposées pour les ordonnances ou décisions quasi judiciaires rendues dans les langues officielles.

*[Français]*

**Le vice-président :** Je suis désolé, sénateur, mais nous éprouvons à nouveau quelques problèmes techniques.

(La séance est suspendue.)

(The committee resumed.)

**The Deputy Chair:** We will wrap up with your testimony. We have one more question for you, after which, we will continue with your officials.

**Senator Joyal:** Mr. Fraser, I would like to hear your comments on the second paragraph at the top of page 2 of your letter, where we read the following:

[English]

I am also pleased to note that section 12(5) requires the administrative head of a territorial institution to take appropriate measures to ensure that the services offered in each of the three official languages are of comparable quality. I would also like to draw attention to subsection 12(6), which requires government departments and agencies to ensure that communication with and services to the public that are offered on their behalf by a third party are offered in the territory's official languages. However, I believe this clause could be improved in such a way as to make all territorial institutions subject to this obligation.

[Translation]

Obviously, we are talking about the offer of services, for all institutions because, as you know, in the Inuit Language Protection Act, all organizations, both public and private, are subject to the usage —

**The Deputy Chair:** We must suspend the meeting.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

**The Deputy Chair:** Let us hope that that is the last time we have to try reconnect and that the lines will remain open.

Senator Joyal, you will have to shorten your question so that we can hear the answer.

**Mr. Fraser:** I heard the question that concerns the senator about service and the offer of service. Am I correct?

**Senator Joyal:** Precisely. It is particularly the sentence in which you said the following:

[English]

I believe this clause could be improved in such a way as to make all territorial institutions subject to this obligation.

**Mr. Fraser:** My sense is that this has been responded to in part by writing in a specific obligation to municipalities. I am afraid I am having trouble finding the precise clause that I wanted to refer you to. I am not sure if it has been as extended as far as would satisfy you, but I felt there had been a good faith effort to expand the application of the offer of services in response to my concern.

My officials could perhaps elucidate on the response that they had to my letter.

**The Deputy Chair:** What about section 12, paragraph 7(b)?

(La séance reprend.)

**Le vice-président :** Nous allons terminer avec votre témoignage. Il reste une question pour vous, après quoi nous allons vous libérer et nous poursuivrons avec vos adjointes.

**Le sénateur Joyal :** J'aurais aimé, monsieur Fraser, que vous commentiez le deuxième paragraphe, au haut de la page 2 de votre lettre, où on peut lire ce qui suit.

[Traduction]

Je trouve aussi satisfaisant que le paragraphe 12(5) exige du responsable administratif de l'institution territoriale l'obligation de prendre des mesures appropriées pour garantir que les services offerts dans chacune des trois langues officielles soient de qualité comparable. Je voudrais également attirer votre attention sur le paragraphe 12(6), qui exige que les organismes et ministères gouvernementaux veillent à ce que les communications et les services offerts au public par une tierce partie soient offerts dans les langues officielles du territoire. Toutefois, je pense que cet article pourrait être amélioré si toutes les institutions territoriales étaient assujetties à cette obligation.

[Français]

C'est de l'offre de service dont on parle, évidemment, pour toutes les institutions puisque, comme vous le savez, dans le Inuit Language Protection Act, tous les organismes, aussi bien publics que privés, sont assujettis à l'usage...

**Le vice-président :** Nous devons suspendre.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

**Le vice-président :** Espérons que c'est la dernière fois que nous tenterons de rétablir la communication et qu'elle durera.

Sénateur Joyal, vous devrez abréger votre question afin que l'on entende la réponse.

**M. Fraser :** J'ai entendu la question sur le service et l'offre de service qui préoccupe le sénateur. Ai-je raison?

**Le sénateur Joyal :** Exactement. C'est la phrase en particulier où vous dites ce qui suit.

[Traduction]

Je pense que cet article pourrait être amélioré si toutes les institutions territoriales étaient assujetties à cette obligation.

**M. Fraser :** J'ai l'impression que cela a été réglé en partie en imposant une obligation précise aux municipalités. J'ai du mal à trouver l'article précis auquel je voudrais vous référer. Je ne pense pas que l'article ait été modifié à tel point que cela puisse vous satisfaire mais je pense qu'il y a eu un effort honnête pour en étendre l'application à l'offre de services qui faisait l'objet de ma préoccupation.

Mes collaborateurs peuvent peut-être vous donner des renseignements à propos de la réponse donnée à ma lettre.

**Le vice-président :** Qu'en est-il de l'alinéa 7b) de l'article 12?



**Ms. Tremblay:** I think that the comment that was made in the letter was to improve the provision that deals with services provided by third parties on behalf of territorial institutions. Our concern is that the reference to the territorial institutions may not have included all the institutions subject to the act. The definition we find in section 1, which defines the concept of territorial institutions, is very broad and it applies to judicial and quasi-judicial bodies and also public agencies. For us, our comments and suggestions were taken into account by the amendment that was made. We find the amendment at section 12(7), and it is subparagraph (c).

**The Deputy Chair:** Does that give you an answer to your question?

**Senator Joyal:** The preoccupation I have is that the Official Languages Act is much more circumscribed for the minority languages, French and English. If you read the Inuit Language Protection Act, it includes the private sector and anybody who is in touch with the government.

I read here the definition of “organization,” which means “a public sector body, municipality or private sector body . . .”

The Inuit Language Protection Act covers everyone, while the Official Languages Act addresses itself to a very specific kind of services for French and English. We cannot say, really, that the responsibility of the government in relation to the French and English is at comparable levels with the one relating to the use of Inuktitut when you read, as I say, the Inuit Language Protection Act.

As I understand it, you cannot read only one act. You have to read the other also. The two are very complementary.

[Translation]

**The Deputy Chair:** We are once again having technical difficulties; we will try to reconnect with the commissioner.

Mr. Commissioner, if you will pardon me for using an expression that is used by the courts, we will release you as a witness. I thank you for participating in our deliberations. We will carry on with your colleagues. Once again, thank you for taking the time to answer our questions.

**Mr. Fraser:** You are most welcome.

**The Deputy Chair:** We will continue with the representatives from the Office of the Commissioner of Official Languages.

**Ms. Tremblay:** When we studied the draft bill, our point of reference was the Northwest Territories Official Languages Act. That act, like the federal Official Languages Act, applies to government institutions and guarantees the language rights of the public to receive public services in one or the other of the recognized official languages.

Therefore, I think if you compare it to the other act, there is another objective. It is much broader in scope, indeed, and it applies to the private sector, but it is a different objective that goes

**Mme Tremblay:** Si je ne m'abuse, la lettre du commissaire visait une amélioration à la disposition qui porte sur les services offerts par des tierces parties au nom des institutions territoriales. Nous nous inquiétons du fait que la référence aux institutions territoriales pouvait ne pas englober toutes les institutions assujetties à la loi. La définition qui figure à l'article 1, lequel définit la notion d'institution territoriale, est très générale et elle vise les organes judiciaires et quasi judiciaires comme les organismes publics. De notre point de vue, nos suggestions et remarques ont été prises en compte grâce à l'amendement qui a été apporté. Cet amendement figure au paragraphe 12(7), alinéa c).

**Le vice-président:** Cela répond-il à votre question?

**Le sénateur Joyal:** Ce qui m'inquiète, c'est que la Loi sur les langues officielles est beaucoup plus limitée en ce qui concerne les langues minoritaires, français et anglais. La Loi sur la protection de la langue inuit inclut des obligations pour le secteur privé et quiconque est en communication avec le gouvernement.

À la définition de « organisation », je lis « organisme du secteur public, municipalité ou organisme du secteur privé... »

La Loi sur la protection de la langue inuit couvre tout le monde, alors que la Loi sur les langues officielles précise un type de services pour le français et l'anglais. On ne peut pas dire, en fait, que la responsabilité du gouvernement à l'égard du français et de l'anglais est comparable à celle qu'il a quant à l'utilisation de l'Inuktitut d'après mon interprétation de la Loi sur la protection de la langue inuit.

Selon moi, on ne peut pas lire qu'une seule de ces lois. Il faut lire les deux. Elles sont complémentaires.

[Français]

**Le vice-président:** Nous éprouvons encore des difficultés techniques, nous allons tenter de reprendre la communication avec le commissaire.

Monsieur le commissaire, nous allons — je m'excuse d'utiliser une expression qu'on utilise devant les tribunaux — vous libérer comme témoin. Je vous remercie d'avoir participé à nos travaux. Nous allons poursuivre avec vos collègues. Une fois de plus, merci d'avoir pris le temps de répondre à nos questions.

**M. Fraser:** Je vous en prie.

**Le vice-président:** Nous allons poursuivre avec les représentantes du Commissariat aux langues officielles.

**Mme Tremblay:** Lorsque nous avons examiné l'avant-projet de loi, notre point de référence était la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest. Cette loi, comme la Loi fédérale sur les langues officielles, s'applique aux institutions du gouvernement et garantit les droits linguistiques du public de recevoir les services publics dans l'une ou l'autre des langues officielles reconnues.

Donc, je pense que si vous comparez à l'autre loi, c'est un autre objectif. Cela va beaucoup plus loin, effectivement, cela s'applique au secteur privé, mais c'est un objectif différent qui

much further than the objective provided for in the Nunavut Official Languages Act and the objectives of the Northwest Territories Official Languages Act.

**Senator Joyal:** Yes, but the Canadian Official Languages Act — I will refer to it as the Canadian act rather than the federal one, if I may — not only established equality for both languages, in right and in status, but also required the Canadian government to support the development of linguistic communities. In particular, that is the amendment that we made to Part VII of the act. Therefore, the Canadian government has not only an obligation that is, I would say, essential in its definition, but also an obligation to go beyond that.

What I understand in the Nunavut Official Languages Act is that we do not have the same dynamic because alongside the Nunavut Official Languages Act, there is the Inuit Language Protection Act. This obligation covers everything in practice, almost everything that the Canadian government must do in the absolute if it respected all of its responsibilities as far as linguistic minorities are concerned. For example, take the case of the services at the Montfort Hospital in Ontario, the case for the support of cultural development, the Prince Edward Island decision concerning the community centre, and so on. There is a whole range of services that the Canadian government has an obligation to offer to support the use of the language, which the Nunavut government is going to assume as far as Inuktitut is concerned, but it will not undertake the same initiatives as far as English and French are concerned. For English and French, it will be another level of comparison. That is not at all the dynamic that I see when I assess both pieces of legislation. In fact, it is reflected in the bill on Nunavut's official languages, in section 22(1). When we consider concepts—let us take section 22(1):

[English]

The following general principle and concept of Inuit Qaujimajatuqangit apply in respect of the exercise of the powers and performance of the duties of the Language Commissioner under sections 20.1, 21, 22 (2)(b), section 30 and subsections 32(1) and (3).

[Translation]

In that regard, there is a series of concepts specific to Inuit culture, I completely agree with that, but there is nothing in the rest of the act that says that the official languages commissioner must also take into account comparable concepts in French or in English. It is clear that in this linguistic framework as set out in the act, there is a dynamic that cannot be compared from one act to the other. There is one act where a language is established as a majority language, and there are two other acts where the language is given a certain status, but certainly not with the same obligations and services that Inuktitut will receive under the legislation. This is very clear when you compare the two acts side by side.

va beaucoup plus loin que l'objectif prévu dans la Loi sur les langues officielles du Nunavut et les objectifs de la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais la Loi canadienne sur les langues officielles — je vais l'appeler la loi canadienne plutôt que fédérale, si vous permettez — a non seulement établi le statut d'égalité des deux langues, en droit et en statut, mais elle fait également une obligation au gouvernement canadien de supporter le développement des communautés linguistiques. C'est en particulier l'amendement que nous avons apporté à la Partie VII de la loi. Alors, le gouvernement canadien a une obligation qui est non seulement, je dirais, essentielle dans sa définition, mais il a aussi une obligation d'aller au-delà.

Ce que je comprends de la Loi sur les langues officielles du Nunavut, nous ne sommes pas dans la même dynamique parce qu'à côté de cette Loi sur les langues officielles du Nunavut, il y a la Loi sur la protection de la langue inuktitut. Cette obligation couvre tout en pratique, presque tout ce que le gouvernement canadien devrait faire dans l'absolu s'il assumait toutes ses responsabilités à l'égard des minorités linguistiques. Prenez le cas, par exemple, des services de l'hôpital Montfort en Ontario, le cas du soutien au développement culturel, la décision à l'Île-du-Prince-Édouard au niveau du centre communautaire, et cetera. Il y a toute une panoplie de services que le gouvernement canadien se voit obligé d'offrir au soutien de l'usage de la langue, que le gouvernement du Nunavut va prendre à l'égard de l'inuktitut, mais il ne prendra pas les mêmes initiatives à l'égard de l'anglais et du français. À l'égard du français et de l'anglais, ce ne sera qu'à un autre niveau de comparaison. Ce n'est pas la dynamique du tout que je détermine lorsque j'évalue les deux lois. C'est reflété, en fait, dans le projet de loi sur les langues officielles du Nunavut, à l'article 22(1). Lorsqu'on fait appel à des concepts — prenez l'article 22(1) :

[Traduction]

Les principes et concepts généraux suivants des Inuits Qaujimajatuqangit s'appliquent à l'exercice par le commissaire aux langues de ses pouvoirs et fonctions aux termes des articles 20.1 et 21, de l'alinéa 22(2)b), de l'article 30 et des paragraphes 32(1) et (3).

[Français]

Et là, il y a une série de concepts propres à la culture inuite, je suis tout à fait d'accord avec cela, mais il n'y a rien dans le reste de la loi qui nous dit que le commissaire aux langues officielles doit prendre également en compte des concepts comparables dans la langue française ou dans la langue anglaise. Il est certain que dans ce cadre linguistique tel qu'il est défini de la loi, il y a une dynamique qui n'est pas comparable d'une loi à l'autre. Il y a une loi que l'on rétablit comme langue de la majorité et il y a deux autres lois qui se voient reconnaître un statut, mais certainement pas avec les mêmes obligations et services que l'inuktitut va recevoir dans le contexte de la loi. C'est absolument évident quand on lit les deux lois, l'une par rapport à l'autre.



In my opinion, that is why there is a major challenge in implementing this act, because I would not say that there is an imbalance, but there is a different level of obligation. Of course, everyone is acting in good faith, that goes without saying, and I do not doubt it, but the fact remains that when we try to implement a social or socio-linguistic dynamic like the one described in these two acts, certain adjustment problems arise. In my opinion, it is our responsibility to ensure that your office, with the expertise that you have developed, can monitor the implementation of this act to prevent situations that no one wants to see over the next few years.

**Ms. Tremblay:** Indeed, the linguistic dynamics in Nunavut are unique, which means that there are three different pieces of legislation dealing with the language rights of the linguistic communities located there.

In addition, in my humble opinion, there is no language legislation, whether it be in Ontario with regard to French services, the federal Official Languages Act or the Northwest Territories Act, that imposes obligations on the private sector. These acts seek solely to ensure that the public receives public services, that is, health care services, in Ontario, in French for Franco-Ontarians, but the French Language Services Act does not impose any obligation on private companies.

I just wanted to clarify that aspect.

Obviously, if there are private firms that act on behalf of public, federal or provincial institutions, the federal institutions must ensure that the third party respects the public's language rights. But there is no legislation at this time under our current language system, except for the Charter of the French language, that applies to the private sector. And the Inuit Language Protection Act would be the second piece of Canadian legislation to impose language obligations on the private sector for interesting reasons.

**The Deputy Chair:** That is very interesting. Unfortunately, we will have to speed things up a bit. I will allow Senator Fraser to finish with her other question, then I will turn the floor over to Senator Bryden and come back. I have a question as well.

**Senator Fraser:** To my knowledge, the Charter of the French language does not impose any obligation on businesses to offer minority-language services.

[English]

My question is about court judgments: I will take a moment to explain. Under existing law, there is a broader protection for an individual's language rights than there is in the incoming law. Section 13(1)(b) of the existing law says that decisions shall be in both English and French where the proceedings leading to that decision were conducted in whole or in part in both English and in French.

C'est ce qui rend, à mon avis, le défi important de la mise en application de cette loi, parce que je ne dirais pas qu'il y a un déséquilibre, mais il y a un niveau différent d'obligation et, évidemment, tout le monde est de bonne foi, cela va de soi, je n'en doute pas, mais il n'en demeure pas moins que lorsqu'on met une dynamique sociale ou sociolinguistique comme celle qui est décrite dans ces deux lois en application, il se produit des difficultés d'ajustements. À mon avis, c'est notre responsabilité de nous assurer que dans la mise en application de la loi, votre bureau, avec l'expertise que vous avez développée, puisse accompagner la mise en application de cette loi pour éviter des situations que personne ne voudrait voir se développer au cours des prochaines années.

**Mme Tremblay :** Effectivement, la dynamique linguistique au Nunavut est tout à fait unique. Ce qui fait en sorte qu'il y a trois législations qui portent sur les droits linguistiques des communautés linguistiques qu'on y retrouve.

Par ailleurs, il n'y a aucune loi, à mon avis, bien humblement, il n'y a aucune législation linguistique, que ce soit celle de l'Ontario au niveau des services en français, que ce soit la Loi canadienne sur les langues officielles et la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest, qui impose des obligations à des entreprises privées. Elles ne visent qu'à assurer au public de recevoir des services publics, donc des services de santé, en Ontario, en français pour les Franco-Ontariens, mais la Loi sur les services en français n'impose aucune obligation aux entreprises privées.

Je voulais simplement clarifier cet aspect.

Évidemment, s'il y a des entreprises privées qui agissent au nom des institutions publiques, des institutions fédérales ou provinciales, les institutions fédérales doivent s'assurer que ce tiers respecte les droits linguistiques du public. Mais il n'y a aucune loi, en ce moment, dans notre régime linguistique, à part la Charte de la langue française qui s'applique aux entreprises privées. Et la Loi sur la protection de l'inuktitut serait la deuxième législation canadienne qui impose des obligations linguistiques au secteur privé pour des raisons intéressantes.

**Le vice-président :** C'est très intéressant. Nous allons devoir accélérer un peu, malheureusement. J'aimerais laisser terminer le sénateur Fraser sur sa question supplémentaire, ensuite donner la parole au sénateur Bryden et revenir. J'aurai une question également.

**Le sénateur Fraser :** À ma connaissance, la Charte de la langue française n'impose aucune obligation sur les entreprises de servir la minorité dans sa langue.

[Traduction]

Ma question porte sur les décisions des tribunaux. Il va me falloir un certain temps pour expliquer. Selon les dispositions de la loi actuellement, on prévoit une protection plus large pour les droits linguistiques individuels qu'on le fait par la future loi. Selon l'alinéa 13(1)b) de la loi actuelle, les décisions doivent être rendues en anglais et en français lorsque les débats se sont déroulés, en tout ou en partie, en anglais et en français.

For example, if I turn up in a case, perhaps as the defendant, and it was conducted largely in French, but I choose to use English to defend myself, I know that the decision in my case will be in English and in French. That is the existing law. Under the incoming law, the decision will be translated largely at the discretion of the judge, it would seem, rather than at the initiative of the citizen. It will be translated if it concerns a question of law of general public interest or importance in Nunavut.

That may be very clear and agreeable to all but also if it is of specific interest or importance affecting the official language community in question or if it determines a question of significant interest or importance for a participant.

Now, experience teaches us that, in the eyes of a majority, things may not be of significant interest or importance, although in the eyes of the minority they may be of vital interest or importance. I can see all kinds of difficulties down the road here as Inuktitut becomes, as we all wish it to be, the common, everyday language used in Nunavut, including in Nunavut courts. Is there case law or are there precedents that would give some comfort here to minority language people on this matter of what is of significant interest or importance to a participant or an official language community?

**Ms. Giguère:** I will begin by saying that my reading of this section differs slightly.

**Senator Fraser:** You can disagree with me all you like. That is what you are here to do.

**Ms. Giguère:** In fact, after reading this section more than once, it appears to me that this section is, in fact, more generous than the section we find in the Northwest Territories Act, and the reason for that is that it has defined in more detail what we find in the original Northwest Territories Act.

For example, 9(2)(a) and (b) are to be compared to 10(a) in the new Northwest Territories Act. You referred to section 13 of the previous act.

**Senator Fraser:** That is the one I have.

**Ms. Giguère:** In the new act it is 10(1)(a). This one section has been detailed into two subsections in the Nunavut Act, and the (b) in the Northwest Territories Act really relates to the (c) in the Nunavut Act.

The Nunavut Act, instead of talking just about parties, also talks about participants. That would be larger than just parties to the proceedings. In the Northwest Territories Act, a party would be entitled to choose the language of proceeding. For example, if you are a party in a civil proceeding and you choose to proceed in French, then the proceeding could be conducted in both official languages and you would have the right to have the decision in both official languages.

What we find in the Nunavut Act is broader language that talks about participants. If you are a witness called to testify in a proceeding and as a witness you choose to testify in Inuktitut, if

Par exemple, si c'est moi qui suis l'accusé lors d'un procès, et que les débats se déroulent essentiellement en français, mais que je choisis de me défendre en anglais, je sais que la décision rendue dans mon cas sera en anglais et en français. C'est la loi actuelle. Avec la nouvelle loi, la décision sera traduite si le juge en décide ainsi, semble-t-il, plutôt qu'à l'initiative de l'intéressé. La décision sera traduite si le point de droit en litige présente de l'intérêt ou de l'importance pour le public du Nunavut.

Il se peut que l'intérêt de tous soit évident mais en outre, il se pourrait que cela intéresse particulièrement une communauté de langues officielles pour laquelle la question aurait de l'importance et il pourrait s'agir d'une question qui a un intérêt ou une importance particulière pour un membre de cette communauté.

En effet, d'après mon expérience, il y a des choses qui pourraient ne pas présenter un intérêt ou une importance aux yeux de la majorité même si cela représente une importance capitale et un intérêt vital pour la minorité. Je vois là toutes sortes de difficultés qui pourraient surgir si l'inuktitut devient, comme nous souhaitons tous, une langue d'utilisation courante et quotidienne au Nunavut, y compris dans les tribunaux. Y a-t-il de la jurisprudence ou des précédents qui pourraient rassurer les membres d'une minorité linguistique au sujet de cette exigence concernant l'intérêt ou l'importance significative?

**Mme Giguère:** Permettez-moi de vous dire que mon interprétation de cet article est un peu différente de la vôtre.

**Le sénateur Fraser:** Vous êtes tout à fait libre de ne pas être d'accord avec moi. C'est pour cela que vous venez témoigner.

**Mme Giguère:** J'ai lu cet article plus d'une fois. Il me semble que cet article est plus généreux que celui qui lui correspond dans la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest car il définit en plus grand détail ce qui se trouve dans le texte d'origine de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest.

Par exemple, les alinéas 9(2)a) et b) peuvent se comparer à l'alinéa 10a) de la nouvelle Loi des Territoires du Nord-Ouest. Vous avez cité l'article 13 de l'ancienne loi.

**Le sénateur Fraser:** C'est le texte que j'ai sous les yeux.

**Mme Giguère:** Dans la nouvelle loi, cela correspond à l'alinéa 10(1)a). Cet article a été ventilé en deux paragraphes dans la Loi du Nunavut et l'alinéa b) dans la Loi des Territoires du Nord-Ouest correspond en réalité à l'alinéa c) dans la Loi du Nunavut.

Dans la Loi du Nunavut, il n'est pas question uniquement des parties en litige mais également des participants. Cela englobe, aux fins des instances, plus que les parties en litige. Dans la Loi des Territoires du Nord-Ouest, une des parties est autorisée à choisir la langue des débats. Par exemple, si vous êtes une partie civile dans une procédure civile et que vous choisissez le français, alors les instances se dérouleront dans les deux langues officielles et vous aurez le droit d'obtenir la décision dans les deux langues officielles.

Le libellé de la Loi du Nunavut est plus général car il y est question de participants. Supposons que vous soyez un témoin appelé à témoigner lors d'un procès et que vous choisissiez de le



you were able to demonstrate that the judgment will have a significant interest or importance for you, then the judgment would be rendered in the official language of the proceeding and with a translation in Inuktitut. In fact, it seems to me that it would be broader and more generous than what we find in the other act.

I find the criteria of having significant interest or importance a bit redundant, because presumably anyone who participates in a hearing will be affected by the judgment and the judgment will be of significant interest or importance for any party in a proceeding. That criteria for parties is a bit redundant; but if we see the language that is broader and talks about participants, then we understand the adding of that criteria to the subsection.

**Senator Fraser:** A noble effort.

**Senator Bryden:** Perhaps this is more a comment than a question. I have been listening carefully. By the way, I am not expert in official languages and official languages acts and so on as some of my colleagues are.

My concern is a little different than the others, perhaps. I am a Canadian and so I live in a bilingual country. We have two official languages in Canada. I am also fortunate enough to come from New Brunswick, and that is the only officially bilingual province in the country.

Some things have been questioned in, I believe, the very thoughtful and very carefully-crafted document, the Official Languages Act. As a citizen, as a lawyer and as a previous Deputy Minister of Justice in New Brunswick, I have, for forty years, gone through official languages acts that we have in New Brunswick and in Canada. They did not fall full-blown from the sky. They had starts; they made mistakes; there were many areas that needed to be improved. Over the years, that is, in fact, what has happened, which has allowed the system in New Brunswick and Canada to be what it is right now.

One of the things I sincerely believe is that the new entity of Nunavut has a right to make its mistakes. It should learn from what has already gone on, but it has a right to develop within the framework of the law that which is particular to Nunavut.

Nunavut is a very large piece of territory with a very small population, the vast majority of which is Inuit, and the vast majority of those people speak the Inuit language. What I see happening here is Nunavut's attempt to protect and promote its language and its culture and not have it taken over by either the English or the French, because we have a history.

I also see in this a reasonable attempt to take account of the other Aboriginal languages and so on that are there, and it is quite clear — I am not speaking so much to the two witnesses who are here but the first group this afternoon — that it is absolutely your responsibility to actively and consistently protect and promote that language and culture. If you do not, it will ultimately disappear into the greater area that is Canada and North America and so on. I congratulate everyone involved in that.

faire en inuktitut. Si vous arrivez à prouver que la décision présente un intérêt ou une importance significative pour vous, alors elle sera rendue dans la langue officielle des débats avec une traduction en inuktitut. En fait, cela me semble plus englobant et plus généreux que ce qui figure dans l'autre loi.

Je pense que ce critère sur l'importance et le grand intérêt d'un procès est un peu superflu car on peut supposer que si quelqu'un est un participant lors du procès, il sera concerné par la décision, laquelle aura une importance et un grand intérêt pour toutes les parties. Il est un peu superflu que ce critère soit spécifié pour les parties. Toutefois, un libellé qui précise que ce critère vaut pour les participants nous explique la raison d'être de cet alinéa.

**Le sénateur Fraser :** Vous vous êtes bien défendue.

**Le sénateur Bryden :** Je vais faire une remarque plutôt que de poser une question. J'ai écouté les délibérations. Je tiens à dire que je ne suis pas un expert en matière de langues officielles ou de lois sur les langues officielles, contrairement à certains de mes collègues ici présents.

Mon souci est un peu différent de celui des autres, sans doute. Je suis Canadien et je vis dans un pays bilingue. Il y a deux langues officielles au Canada. J'ai aussi la chance de venir du Nouveau-Brunswick qui est la seule province officiellement bilingue du pays.

Certains éléments de la Loi sur les langues officielles, qui est un document très bien pensé et rédigé, ont été contestés ici. En tant que citoyen, en tant qu'avocat et en tant qu'ex-sous-ministre de la Justice au Nouveau-Brunswick, je m'intéresse depuis quarante ans aux lois sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick et du Canada. Ces lois ne sont pas tombées du ciel. Elles ont été conçues, il y a eu des erreurs, et il y avait bien des choses qui méritaient une amélioration. Ainsi, le cheminement s'est fait au fil des ans et cela a abouti au régime qui prévaut au Nouveau-Brunswick et au Canada actuellement.

Je suis tout à fait convaincu que la nouvelle entité qu'est le Nunavut a le droit à l'erreur. On devrait lui permettre de tirer des leçons des antécédents mais on devrait lui permettre d'évoluer dans un cadre législatif spécifique au Nunavut.

Le Nunavut est un très vaste territoire où vit une très petite population, majoritairement inuite et la vaste majorité de sa population parle la langue inuite. Le Nunavut en l'occurrence essaie de protéger et de promouvoir sa langue et sa culture pour qu'elles ne soient pas englouties ni par l'anglais, ni par le français, parce qu'il y a eu des précédents à cet égard.

Cela m'apparaît aussi comme une tentative raisonnable de prendre en compte les autres langues autochtones, et il est bien clair — et je ne m'adresse pas tant aux deux témoins devant nous qu'au premier groupe de cet après-midi — qu'il vous incombe de protéger et de promouvoir activement et sans relâche cette langue et cette culture. Sinon, elle disparaîtra du Canada et de l'Amérique du Nord. Je félicite donc tous ceux qui contribuent à ce grand projet.

We in New Brunswick, for example, still have to deal with the issue of the type of bilingual services we must provide. I was born in New Brunswick. I should have learned French when I was little, but I did not.

You can take a saw and cut it across New Brunswick, and you will find the Loyalists, the English speakers, the southern part, the eastern part, the Acadians and the francophones, the other part. One of the biggest issues that still must be dealt with in our system is when is it necessary to provide the services to satisfy the demand. That is actually a word that is used here. That judgment must be made usually on the basis of population and the different language groups. Sometimes, that cannot be determined. It cannot be laid out specifically in a document like this, that it should be 10 or it should be 12. Maybe it needs to be five and maybe it needs to be 500 at some other point.

There are times, as I think we referred to, we will have to go to court and let someone who is independent decide. Is this one of those situations where this community deserves an English-speaking school and that community deserves a francophone hospital? We go through this all the time.

Other than being disappointed with the fact that there are maybe some problems in here, in the little time that I have had to go through this with some degree of care, I am pleased to see the significant attempt that has been made to make a start. It will certainly be my position, as I am pretty sure is it everyone's position here in the Senate, to get this into place so it will work. If there are things that can be tweaked that will make it better so we do not have to do something to it again five years from now or whatever, that is great.

I just wanted to put that on the record. What we have is an outstanding move by a small community that holds a large territory of Canada. You should congratulate yourselves, everyone who is part of this and who is part of putting the pressure there to make it happen.

I believe, from what I have heard today, that a very significant effort will be made and is being made to look after other Aboriginal groups and their languages to ensure that they are not stepped on as this program gets into place.

If anyone wants to comment on that, fine. If not, I got it off my chest.

**The Deputy Chair:** Thank you, Senator Bryden.

[Translation]

**Senator Joyal:** I would like you to look at section 22.(1) and explain to me, in your infinite legal wisdom, what weight a court would give to this section with regard to the other two official languages, that is, French and English. Given that this act includes a series of principles and values inherent to the role that Nunavut's official languages commissioner will have to play, does this section not acknowledge the predominance of Inuktitut as compared with the other two official languages?

Au Nouveau-Brunswick, nous discutons encore du genre de service bilingue que nous devons dispenser. Moi, je suis né au Nouveau-Brunswick, et j'aurais dû apprendre le français quand j'étais enfant, mais je ne l'ai pas fait.

Vous pourriez diviser le Nouveau-Brunswick selon la langue qu'on y parle : les loyalistes, les anglophones, dans le sud et les Acadiens, les francophones, dans l'est. Nous n'avons pas encore réglé la question de savoir quand il faut offrir des services dans l'autre langue officielle pour répondre à la demande. C'est justement un terme employé ici. Pour prendre cette décision, on se fonde habituellement sur le nombre d'habitants et la présence de différents groupes linguistiques. Toutefois, cela n'est pas toujours possible à déterminer. On ne peut le préciser dans un document comme celui-ci; on ne peut dire qu'il faut offrir ces services dès lors que 10 ou 12 personnes les demandent. Peut-être que ce devrait plutôt être cinq ou même 500.

On a déjà fait allusion au fait que, parfois, il faut s'adresser au Tribunal et laisser une partie indépendante décider. Est-ce l'une de ces situations où la communauté mérite une école de langue anglaise ou un hôpital de langue française? Cela se produit régulièrement.

J'ai été déçu de relever les quelques problèmes que j'ai signalés, mais, pour le reste, d'après ce que j'ai pu lire, cela m'apparaît comme un excellent point de départ. J'appuierai donc, comme tous les sénateurs ici présents, sans doute, l'adoption de ce projet de loi. Mais si, avant de l'adopter, nous pouvons le modifier un peu pour l'améliorer afin de ne pas avoir à le faire dans cinq ans ou avant, tant mieux.

Voilà ce que je voulais dire aux fins du compte rendu. Nous assistons à une initiative remarquable de la part d'une petite communauté qui occupe un vaste territoire au Canada. Tous ceux qui y ont contribué et qui continuent d'exercer des pressions pour que cette initiative soit menée à bien méritent des félicitations.

D'après ce que j'ai entendu aujourd'hui, je suis convaincu qu'on fait déjà de grands efforts et qu'on continuera à s'efforcer de protéger les autres groupes linguistiques autochtones et que ceux-ci ne souffriront pas de la mise en place de ce programme.

Si vous voulez commenter mes propos, n'hésitez pas à le faire, sinon, je suis heureux d'avoir pu m'exprimer.

**Le vice-président :** Merci, sénateur Bryden.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais vous demander de prendre l'article 22.(1) et m'expliquer dans votre science juridique quel impact un tribunal donnerait à cet article par rapport aux deux autres langues officielles, c'est-à-dire par rapport au français et à l'anglais qui sont aussi des langues officielles. Dans le fait que l'on inclut dans cette loi une série de principes et de valeurs dans le rôle que le commissaire aux langues officielles du Nunavut aura à assumer, est-ce qu'il n'y a pas dans cet article une prépondérance reconnue à l'inuktitut par rapport aux deux autres langues officielles?



**Ms. Tremblay:** I do not think that I am able to answer that question, except by saying that it refers to values that are specific to the Inuit culture. It seems to me that these values are based on respect and equality and are rooted in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. They are the very underpinnings of Canada's Official Languages Act. That is my sincere and humble opinion and not a legal opinion that I am giving.

**Senator Joyal:** Could you show me a corresponding section in the Official Languages Act?

**Ms. Tremblay:** The Official Languages Act was written in 1969 and revised in a context that is very different from the official languages context in Nunavut, where three official languages are recognized. So it is clear that it has its own characteristics. I do not see them as conflicting values, not at all.

**Senator Joyal:** Why, in the case of one language, must these values be expressed and why must it be formally specified that these general principles and concepts are to be applied by the official languages commissioner in the exercise of his powers and duties, when the other two official languages in Nunavut are not subject to the same obligation in the same context?

**Ms. Tremblay:** This applies to the exercise of the commissioner's powers in general and to the entire population of Nunavut. These values guide the commissioner in carrying out his mandate and duties. They are commendable values that could just as well guide the public service in its mandate to deliver services to the public. I do not see this as applying solely to the Inuit community. I see it as applying to the overall exercise of the commissioner's powers and mandate.

**Senator Joyal:** It says:

[English]

The following general principle and concept of Inuit Qaujimajatuqangit apply in respect of the exercise of the power and performance of the duties of the languages commissioner under section 20.1.

Section 20.1 deals with the staff.

Then Section 21, that deals with engaging assistance. Then Paragraph 22.2 (b), that deals with the language commissioner's duties.

[Translation]

So you have his duties and then you have sections 30, 32.(1) and 32.(3). So those sections are not there for nothing. The legislator means what is written there, especially if the principles in question are not principles of general interpretation of law. They are principles that target very specific responsibilities on the part of the commissioner. They are not general principles found in the preamble.

**Mme Tremblay :** Je ne pense pas que je serais en mesure de répondre sinon que cela fait référence à des valeurs propres à la culture inuite. Il me semble tout à fait que ces valeurs reposent sur le respect et l'égalité et elles sont ancrées dans la Charte canadienne des droits et des libertés. Elles sont à la base même de la Loi sur les langues officielles du Canada. Cela serait mon humble avis, sincèrement, et ce n'est pas un avis juridique que je donne en ce moment.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que vous pourriez m'indiquer dans la Loi sur les langues officielles un article correspondant?

**Mme Tremblay :** La Loi sur les langues officielles a été écrite en 1969 et révisée dans un contexte qui est différent du contexte sur les langues officielles du Nunavut qui reconnaît trois langues officielles. Donc, c'est évident que cela a sa couleur, ses caractéristiques propres. Ce ne sont pas des valeurs contradictoires, pas du tout, à mon avis.

**Le sénateur Joyal :** Pourquoi faut-il pour une langue exprimer ces valeurs et spécifier formellement que ces principes généraux et ces concepts doivent être appliqués par le commissaire aux langues officielles lorsqu'il exerce ses pouvoirs et s'acquitte de ses fonctions alors qu'il n'a aucune autre obligation à l'égard des deux autres langues officielles du Nunavut dans le même contexte?

**Mme Tremblay :** Cela s'applique dans l'exercice de ses pouvoirs de façon générale. Cela s'applique pour l'ensemble de la population du Nunavut. Ce sont des valeurs qui guident le commissaire dans l'exercice de son mandat et de ses fonctions. Ce sont des très belles valeurs qui pourraient aussi bien guider la fonction publique dans son mandat de livrer le service au public. Je ne vois pas cela comme s'appliquant uniquement à la communauté inuit. Je vois que cela s'applique pour l'ensemble de l'exercice de ces pouvoirs et de son mandat.

**Le sénateur Joyal :** On dit ceci :

[Traduction]

Les principes et concepts généraux suivants des Inuit Qaujimajatuqangit s'appliquent à l'exercice par le commissaire aux langues de ses pouvoirs et fonctions aux termes des articles 20.1 [...]

Cet article 20.1 traite du personnel.

Puis, l'article 21 porte sur les avocats et experts. Ensuite, l'alinéa 22(2)b) énonce les fonctions du commissaire aux langues.

[Français]

Donc, ses devoirs et ensuite vous avez l'article 30, 32.(1) et 32.(3). Alors, ce n'est pas pour rien. Le législateur veut dire quelque chose quand il parle, surtout si ces principes ne sont pas des principes d'interprétation générale de la loi, ce sont des principes qui visent certaines responsabilités très précises du commissaire. Ce ne sont pas des principes généraux que l'on trouve dans le préambule.

**Ms. Tremblay:** That is the way things are done in Nunavut. I had the privilege of attending the forum organized by the francophone association of Nunavut in March. It is beginning consultations on an implementation plan. I had the opportunity to visit École des trois soleils, a school that quite simply astounded me. I saw children attending a French-language school that also welcomes Inuit children and the children of exogamous couples. These values are respected throughout the school because ultimately, they reflect the identity of the Inuit community as a whole. What I saw in the school was expressed in the francophone community. It represents their identity and their way of doing things.

**Senator Joyal:** I am not disputing the fact that these values characterize the Inuit culture. I recognize and respect that. What I am trying to understand is that we have here a statutory instrument recognizing three official languages, and for Inuktitut, there is a set of principles and values that the commissioner must take into consideration when he hires people, requests assistance and makes recommendations.

It is very specific. The idea would be to have a set of comparable values for the other languages. We would take into account equal cultural values. However, in the Official Languages Act, as far as Inuktitut is concerned, there is a much more general approach to culture than with French or English. That is what I am trying to understand.

I am being asked to vote on a bill, and I want to understand how what I am agreeing to today would affect tomorrow. I want to make sure I understand the implications of how this provision will be interpreted. One day, it might be interpreted differently in either of the other two official languages than what we might expect in terms of rights and obligations. That is what I am trying to understand.

**Ms. Tremblay:** When the commissioner determines whether the act is being upheld and when he investigates complaints, he must interpret the act's provisions. These values do not underpin the commissioner's interpretation of the act, but rather his way of doing things. What guides the commissioner in his interpretation of the act are, among other things, the content of the preamble and the case law. He uses these in his interpretation of the act's provisions. Therefore, section 22.(1) could not, in my view, be interpreted or used to reduce the language rights guaranteed in the Nunavut Official Languages Act.

**The Deputy Chair:** We have really examined this issue from every angle. Furthermore, section 2 of the bill ensures that every person's constitutional and language rights are maintained and upheld.

Thank you for appearing before the committee. Please convey to the commissioner our apologies for the technical difficulties.

We will suspend the meeting to give our next witnesses the opportunity to come to the table.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

**Mme Tremblay :** Cela reflète la façon de faire au Nunavut. J'ai eu le privilège d'assister au forum organisé par l'association des francophones du Nunavut au mois de mars dernier et qui commence à consulter pour un plan de mise en œuvre. J'ai eu la chance de visiter l'école des trois soleils. Cette école m'a tout à fait épatée. J'ai vu des enfants d'une école d'enseignement en français qui accueille les enfants inuite et les enfants de couples exogames. On voit ces valeurs écrites partout dans l'école. Dans le fond, ces valeurs correspondent à l'identité de la communauté inuite au sens large. Ce que j'ai vu dans cette école était exprimé dans la communauté francophone. Cela représente leur identité et leur façon de faire.

**Le sénateur Joyal :** Non, je ne dispute pas le fait que ces valeurs sont caractéristiques de la culture inuite. Je reconnais cela et je le valorise. Ce que j'essaie de comprendre, c'est que là, on a un texte de loi qui établit trois langues officielles et, pour l'inuktitut, il y a une série de principes et de valeurs que le commissaire doit prendre en considération quand il engage des personnes, quand il demande de l'assistance et quand il fait une recommandation.

C'est très spécifique. L'hypothèse serait d'avoir une série de valeurs comparables pour les autres langues. On tient compte des valeurs culturelles égales. Toutefois, on voit dans la Loi sur les langues officielles, pour l'inuktitut, une approche beaucoup plus générale, sur le plan culturel, que pour la langue française ou la langue anglaise. C'est ce que j'essaie de comprendre.

On me demande de voter sur un texte de loi et je veux comprendre ce à quoi je vais acquiescer demain. Je veux bien comprendre les implications de l'interprétation qu'on donnera de cette disposition. Éventuellement, son interprétation pourrait être différente, dans l'une ou l'autre des deux autres langues officielles, que ce à quoi on pourrait s'attendre dans l'exercice des droits et des fonctions. C'est ce que j'essaie de comprendre.

**Mme Tremblay :** Lorsque le commissaire voit à la mise en œuvre de la loi et répond aux plaintes, il doit interpréter les dispositions de la loi. Or, ces valeurs ne guident pas le commissaire en ce qui a trait à l'interprétation de la loi, mais plutôt dans sa façon de faire. Ce qui guide le commissaire dans l'interprétation de la loi est, entre autres, ce qu'on retrouve dans le préambule et la jurisprudence ordonnée par les tribunaux en ce qui concerne l'interprétation de ces dispositions. Par conséquent, l'article 22.(1) ne pourrait pas, à mon avis, être interprété ou utilisé pour réduire les droits linguistiques garantis dans la Loi sur les langues officielles du Nunavut.

**Le vice-président :** Nous avons pas mal cerné la question. En plus, l'article 2 de ce projet de loi vient veiller au maintien et au respect des droits constitutionnels et linguistiques de tous.

J'aimerais vous remercier d'être venues témoigner devant le comité. Vous transmettez au commissaire toutes nos excuses pour les quelques difficultés techniques.

Nous suspendons la séance pour permettre aux prochains témoins de s'avancer.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)



**The Chair:** Honourable senators, it is our pleasure to welcome Daniel Cuerrier, Director General of the Association des francophones du Nunavut.

Thank you for accepting our invitation to appear before our committee on such short notice. We appreciate it.

I would ask you to make your opening statement, after which we will move on to questions.

**Daniel Cuerrier, Director General, Association des francophones du Nunavut:** Madam Chair, for the second time in 15 months, I have the pleasure of appearing before a Senate committee, and I will be conveying more or less the same message as the first time.

Although it is a privilege for me to speak to you today, I am also intimidated, because I do not have your level of education. Therefore, if you ask me to comment on provisions contained in the bill, you might lose me at some point.

I would like to tell you about the Nunavut experience, which led to the drafting and the passing of this bill. But before I begin, I would like to thank Senator Joyal, as well as the other senators around this table, who wanted to know whether this is a good or bad piece of legislation. Unfortunately, the various stages of study that the bill went through did not seem to interest many people. In fact, if today Canada is more aware that Nunavut well and truly exists, and that Nunavut has an official languages act, it is because of you.

My second word of thanks is for committee members. Of course, your invitation forced us to move faster, but at the same time, it made us appreciate the fact that you realize how important it is for the people of Nunavut that this bill be adopted as quickly as possible so that it can finally be implemented.

Lastly, I would like to thank Leona Aglukkaq, who, despite her heavy workload as health minister, nevertheless managed to get the House of Commons to adopt this motion, which, as we know, was not an easy thing to do given the fact that the only thing that matters these days is the size of the deficit. I imagine it was quite an achievement to bring this before the House of Commons.

I would like to tell you a bit about the Association des francophones du Nunavut. In our mission statement, it says that the purpose of our organization is to work towards the affirmation and development of the francophonie in Nunavut, and to do so in harmony with other cultures. That is a fundamental issue for us, because we believe that to live in Nunavut is to grow in harmony within the society we have chosen to live in. Living in Nunavut means living with the Inuit people, it means respecting Inuit values and aspirations.

Canada distinguishes itself from the United States with three principles or three realities, the first being linguistic duality, the second being our universal health care system, and the third being the fact that Canada is the country with the longest coast line along the Arctic Ocean. Canada just happens to have both ends of

**La présidente :** Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir M. Daniel Cuerrier, directeur général de l'Association des francophones du Nunavut.

Nous vous remercions d'avoir accepté de comparaître devant notre comité avec un préavis si court. Nous l'apprécions.

Je vous invite à faire votre déclaration, après quoi nous passerons à la période des questions.

**Daniel Cuerrier, directeur général, Association des francophones du Nunavut :** Madame la présidente, pour une deuxième fois en 15 mois, j'ai le plaisir de m'adresser à un comité du Sénat et je reviens avec un peu le même message que la première fois.

Bien que je me sente tout à fait privilégié de m'adresser à vous aujourd'hui, je suis aussi intimidé, car je n'ai pas votre érudition. Par conséquent, si vous m'invitez à commenter des articles de la loi, vous risquez de me perdre en cours de route.

J'aimerais vous parler de l'expérience que nous avons vécue au Nunavut et qui a mené à la rédaction et l'adoption de cette loi. Mais avant de commencer, j'aimerais remercier le sénateur Joyal ainsi que les autres sénateurs autour de cette table qui se sont interrogés à savoir s'il s'agit d'un bon ou d'un mauvais projet de loi. Malheureusement, les différentes étapes de l'étude du projet de loi ont semblé intéresser peu de monde. Au fond, si le Canada est plus conscient ce soir que le Nunavut existe vraiment et qu'il existe une Loi sur les langues officielles du Nunavut, c'est un peu grâce à vous.

Mes deuxième remerciements s'adressent aux membres du comité. Bien sûr, votre invitation a bousculé notre agenda, mais en même temps elle nous a fait apprécier le fait que vous réalisez l'importance, pour les habitants du Nunavut, que cette loi soit adoptée dans les plus brefs délais et qu'on puisse enfin passer à sa mise en œuvre.

En dernier lieu, je voudrais remercier Mme Leona Aglukkaq, qui, malgré l'ampleur de sa tâche comme ministre de la Santé, a quand même trouvé la volonté de faire adopter cette motion par la Chambre des communes, ce qui, comme on le sait, n'est pas une mince tâche alors que tout n'est pas important en ce moment à part l'ampleur du déficit. J'imagine que c'était un tour de force d'amener cela à la Chambre des communes.

Je voudrais vous présenter l'Association des francophones du Nunavut. Dans l'énoncé de mission de l'Association des francophones du Nunavut, on dit que notre objectif est d'œuvrer à l'affirmation et à l'épanouissement de la francophonie au Nunavut dans une perspective d'harmonie avec les autres cultures. Pour nous, c'est fondamental, on pense que vivre au Nunavut, c'est de se développer en harmonie dans la société dans laquelle on a décidé de vivre. Vivre au Nunavut, cela veut dire vivre avec le peuple inuit, cela veut dire respecter ses valeurs et aspirations.

Le Canada se distingue des États-Unis par trois principes ou trois réalités, la première étant la dualité linguistique, la deuxième, le système de santé universel et par le fait que le Canada est le pays qui a la plus grande frontière sur l'océan Arctique. Comme par hasard, il a l'entrée et la sortie du passage du Nord-Ouest. Il

the Northwest Passage. We need to recognize and support Nunavut as its population grows to justify this reality, and we must continue to fight for it.

There has been a lot of talk about the former Official Languages Act. I would like to talk about the former official languages acts. In the Official Languages Act of 1984, the rights of the francophone minority were completely protected. In every statement, in every section, everywhere, they are protected. The francophone minority had equal rights and equal status. The Northwest Territories government must provide the same level of service to its minority language group as it does to the majority language group.

Today we do not have the same situation as in 1984. There are now more English speakers, because at the time, the majority of the people were aboriginal, but that has changed.

In fact, a handful of aboriginal languages are protected to a certain extent under the 1984 legislation, but that protection is a bit like us saying to them: you are nice, we do not want you to disappear, but do not make too much noise because English and French are the real languages here.

When the bill was signed into law in 1984, there was also an agreement in which the Canadian government committed to reimbursing excess fees to ensure that French would truly have equal status and rights in people's daily lives. That has not happened so far because we have made some bad choices, because we chose to buy cheaper services in French, or because we closed our eyes and pretended there were none. So the evidence is that things are not going well as far as official languages are concerned. Let us be honest and tell it like it is.

Historically, all the gains that have been achieved, whether in terms of Canadian or Northwest Territories legislation, are due to the courts. No gains were made in a friendly or cooperative manner or out of good will. We have always had to fight, and it has never been easy.

All that to say that in 1999 and 2000, the francophone community of the Northwest Territories decided to take the territorial government and the Canadian government to court for the good reason that the Canadian government is supposed to fund its services, which means it must dig into its pockets and admit that yes, it is important, because in Canada we have two official languages; they are important to us because that is what distinguishes us from the rest of the world. A long legal battle ensued and has ended this year; it had been dragging on for 10 years. For 10 years now, the francophone community in the Northwest Territories has been ostracized; it has been perceived as being a troublemaker, as disturbing the peaceful and bucolic landscape of the Northwest Territories.

In the end, colossal amounts of money were spent on lawyers, legal advisers, transportation, lodging, and so forth, and what was the judges' decision? Basically this: sit down at the table and get along. In practical terms, that is what they said. They said that the

faut reconnaître et soutenir le Nunavut dans le développement de sa population pour justifier cette réalité et continuer de la revendiquer.

On a beaucoup parlé de l'ancienne Loi sur les langues officielles. Je voudrais vous parler des anciennes lois sur les langues officielles. On sait que dans la Loi sur les langues officielles de 1984, les droits de la minorité francophone sont protégés mur à mur. Dans tous les énoncés, dans tous les articles, partout où l'on regarde, c'est protégé. Il y a égalité de statut, il y a égalité de droit. Le gouvernement des TNO a l'obligation de servir sa minorité de langue officielle avec un niveau égal de services à celui de la langue de majorité.

Ici, ce n'était pas le cas en 1984, on parle l'anglais parce qu'à cette époque, la majorité était les Autochtones, mais ce n'est plus le cas.

Par ailleurs, il y a une pelletée de langues autochtones qui bénéficient d'une certaine protection en vertu de la loi de 1984, mais une protection qui est un petit peu comme un cadeau qu'on leur fait en disant : vous êtes bien fins, on ne veut pas que vous disparaissiez, mais surtout ne nous dérangez pas trop parce que les vraies langues, c'est l'anglais et le français.

Et il y a eu aussi une entente lors de la signature de cette loi en 1984 selon laquelle le gouvernement du Canada s'engageait à rembourser les frais excédentaires, à faire en sorte que le français deviendrait véritablement une langue avec un statut et des droits égaux dans le quotidien des gens. À ce jour, cela ne s'est pas fait parce qu'on a fait les mauvais choix, parce qu'on a fait le choix d'acheter au rabais les services en français ou on a fermé les yeux et fait semblant qu'il n'y en avait pas. Donc, si on fait un constat, cela va mal au niveau des langues officielles. Soyons honnêtes, disons-nous les choses comme elles sont.

Tous les gains qui ont été faits dans l'histoire, on peut parler autant de la loi canadienne que de la loi des Territoires du Nord-Ouest, l'on été à l'aide des tribunaux. Rien ne s'est fait de façon conviviale, suite à des collaborations ou à des élans de bonne volonté, cela s'est toujours fait à l'arraché. Cela a toujours été une activité pénible.

Tout cela pour dire qu'en 1999 et 2000, la communauté francophone des Territoires du Nord-Ouest a décidé d'amener le gouvernement territorial et le gouvernement du Canada en cour pour la bonne raison que c'est le gouvernement du Canada qui doit financer ses services, qui doit mettre la main dans sa poche et dire oui c'est vrai, c'est important parce que nous au Canada, on a deux langues officielles, on y tient parce que cela nous distingue du reste de la planète. Donc, il y a eu une longue bataille juridique qui s'est terminée cette année, cela fait dix ans que cela dure. Cela fait dix ans que la communauté francophone dans les Territoires du Nord-Ouest est ostracisée, que la communauté francophone est perçue comme des empêcheurs de danser en rond, comme des gens qui viennent foutre la merde dans le paysage calme et bucolique des Territoires du Nord-Ouest.

À la fin de tous ces exercices, des sommes phénoménales qui ont été dépensées en avocats, conseillers juridiques, transports, hébergements, et cetera, quelle a été la décision des juges? Essentiellement, la décision a été : assoyez-vous à la table et



problem is systemic, that the system does not work, that it does not make sense, that they are not assuming their responsibilities, but that you have to get on with it, so sit down and start talking. But how are you going to get two people who have not been talking to each other for 10 years and who have been ignoring each other to start a conversation?

All of this has led up to the Nunavut Official Languages Act and explains why the francophone community decided to throw its full support behind the act. Basically, this represents a paradigm shift. In 1999-2000, when the case was brought before the court in the Northwest Territories, we were asked to get on board. We told ourselves that it did not make sense to join a cause that involved taking our government to court when it had just been elected a mere three months earlier. So we decided to give the government a chance. It is true, French services in Nunavut are not great, that is a fact. It is also true that it is due to a lack of funding, because the federal government broke its promise. It is due to the fact that the federal government continued to try to buy French services on the cheap, as it did in the Northwest Territories and in the Yukon.

So what happened is that the Government of Nunavut called us and said, "We are in the process of drafting an official languages act because we want good legislation that meets the needs of the inhabitants of Nunavut, and would you like to participate?" What a great idea! Yes, we came on board. I am describing this as if it was very easy. But that is not true. We fought, we argued, but we kept on talking to each other and we finally reached an agreement, we made progress and we moved forward together. It worked so well that we made several recommendations to the steering committee charged with drafting the bill. Those recommendations ended up in the final draft, as did recommendations made by Commissioner Fraser, as he mentioned earlier. So there was a real willingness to get it right.

So now we have changed things, we have changed the paradigm, we are not in confrontational mode anymore, we are not begging the rich for table scraps so we can eat. We are in a situation where we think we can become real partners at last. That is what we feel, perhaps mistakenly, and of course we have concerns, but that is how we feel. We are considered partners, full-fledged human beings, and citizens who are worthy of living in Nunavut and working in partnership with territorial organizations.

The beauty of this act is that the Government of Nunavut has imposed upon itself the obligation to produce results. You will see that this is built into the body of the statute. I cannot tell you which section it falls under. I have not read the act in a while, but I know it is in there. We do have a legal counsel. We spoke with people from the Office of the Commissioner of Nunavut, the federal government, the justice department; we exchanged ideas, held discussions and arrived at an agreement on the approach to take.

entendez-vous. Pratiquement, c'est ce que cela disait. On a dit que c'est systémique, c'est mal fait, cela n'a pas de bon sens, vous ne prenez pas vos responsabilités, mais quelque part il faut en sortir, assoyez-vous à la table et discutez. Comment allez-vous inciter à discuter deux personnes qui ne se parlaient pas depuis dix ans et qui s'ignoraient?

Tout cela est pour vous amener à la Loi sur les langues officielles au Nunavut et la raison pour laquelle la communauté francophone a décidé de l'épauler avec beaucoup d'enthousiasme. On parle ici d'un paradigme, d'un changement de paradigme au fond. En 1999-2000, quand la cause a commencé dans les Territoires du Nord-Ouest, on nous a demandé de nous associer. On s'est dit que cela n'avait pas d'allure de s'associer à une cause et de traîner notre gouvernement en cour alors qu'il venait d'être élu, il y avait trois mois. Donc, on s'est dit, on va donner la chance au coureur. C'est vrai, les services en français au Nunavut ne sont pas terribles, c'est un fait. C'est vrai aussi que cela tient à l'absence de financement, cela tient au fait que le gouvernement fédéral n'a pas respecté sa parole. Cela tient au fait que le gouvernement fédéral continue à tenter d'acheter au rabais les services en français au Nunavut comme il l'a fait dans les Territoires du Nord-Ouest et comme il l'a fait au Yukon.

Donc, ce qui est arrivé, c'est que le gouvernement du Nunavut nous a appelés et nous a dit : « On est en train de rédiger une loi sur les langues officielles parce qu'on veut une véritable loi qui réponde aux besoins des habitants du Nunavut et voulez-vous participer à l'exercice? » Sacré concept! Oui, on a embarqué. Je vous parle de cela comme si tout était rose. Ce n'est pas vrai. On s'engueule, on se colletaille, mais on se parle et on réussit à s'entendre, on fait des progrès et on avance ensemble. Tant et aussi bien qu'on a fait plusieurs recommandations au comité directeur chargé de la rédaction de la loi, qui se sont retrouvées dans le texte final; des recommandations, comme disait tantôt le commissaire Fraser, que lui-même a faites et qu'il a retrouvées dans le texte final. Donc, il y a une volonté manifeste.

À partir de là, on vient de changer la façon, on vient de changer la donne, on n'est plus dans une situation de confrontation, on n'est plus dans une situation d'un quêteux face à un riche qui voudrait lui donner des miettes tombées de sa table pour pouvoir le nourrir. On est dans une situation où l'on peut penser qu'on va être de véritables partenaires. Et c'est ce que l'on ressent, à tort ou à raison, on a bien sûr nos craintes, mais c'est ce qu'on ressent. C'est qu'on est considéré comme des partenaires, comme des humains à part entière et comme des citoyens dignes d'habiter le Nunavut et de travailler en partenariat avec les organismes territoriaux.

La beauté de cette loi, c'est que le gouvernement du Nunavut s'est imposé à lui-même une obligation de résultat. Vous le trouverez dans le texte de loi. Je ne peux pas vous dire le numéro de l'article. Cela fait trop longtemps que je l'ai lu, mais je sais qu'il existe. On a un conseiller juridique. Il a parlé avec les gens des commissariats du territoire et du gouvernement fédéral, au ministère de la Justice, on s'est échangé des idées, on a discuté puis on est arrivé au fait qu'on était d'accord avec l'approche.

The Government of Nunavut has taken on the obligation to develop a comprehensive implementation plan, not on an agency-by-agency, or department-by-department basis, but an overall implementation plan that will force the government as a whole to make progress at a certain pace. The whole of government is under the obligation to provide services to the francophone and Inuit populations.

As regards the Inuit population, I will allow my colleague to speak on this. She is in a better position than I am to address that issue.

To make a long story short, we are concerned over whether or not sections 22.(4) and 22.(3) are good enough. There are also other sections. What must be understood upon reading the new Official Languages Act of the Legislative Assembly of Nunavut, is that we are facing an entirely different world than the one we knew before. We are conducting an experiment in Nunavut. We are like a guinea pig; we tell ourselves that it is through working with one another that we can work properly and quickly to build a respectful society.

What we are here to ask you is this: when can we start? On June 4, 2004, the Legislative Assembly of Nunavut enacted the bill. It took nearly a year for it to reach the House of Commons. Today, it is before the Senate, and we are awaiting your approval to say: okay, let us get to work. As recently as March, we held a first forum on French-language services in Nunavut. We told ourselves, at least this will be done when royal assent is granted and we will be ready to begin work.

Therefore, we are progressing in spite of everything, and in spite of the total lack of comprehension on the part of southerners. As I was telling you, we are in a league of our own. It is not because we live far away or because we live on an ice floe, but because we are simply different from the southern part of the country.

In addition to all this, what is the risk? Is there a risk that things will finally work? It is a wonderful risk. This bill also includes a provision for a five-year review. Therefore, under our implementation plan, we set out results to deliver, ways of measuring the results, and to top it all off, for greater certainty, the act will be reviewed in five years.

We have to decide and say: we are making progress, we are trying this, and we are moving ahead. The act is scheduled to be reviewed in 2013, but an extension will have to be granted because this legislation is not yet in effect.

The same problem in Canada recurs: we make choices as a country, one of which is to be bilingual, but people spend time trying to save money, cheat and cut costs. This is a societal choice. We must live with the consequences of these choices, so we have to put money where it is needed. The government puts money into saving Chrysler and GM, but not into saving the distinct trait for which Canada is known throughout the world.

Le gouvernement du Nunavut s'est imposé une obligation de développer un plan de mise en œuvre global, pas un plan agence par agence, ministère par ministère, mais un plan global de mise en œuvre qui fait en sorte que l'ensemble du gouvernement est obligé d'avancer à un certain pas. L'ensemble du gouvernement est obligé d'offrir des services à la population francophone et à la population inuite.

Pour la population inuite, je vais laisser ma consœur en parler. Elle est mieux placée que moi pour le faire.

Tout cela pour faire une longue histoire courte, on se préoccupe de savoir si les articles 22.(4) et 22.(3) sont correct. Et il y en a d'autres. Je pense que ce qu'il faut comprendre quand on lit la nouvelle Loi sur les langues officielles du Nunavut, c'est qu'on est dans un autre monde que celui qu'on a connu auparavant. On fait une expérience au Nunavut. On est une espèce de rat de laboratoire où on se dit que c'est probablement en travaillant les uns avec les autres qu'on va avancer convenablement et rapidement et mettre en place une société respectueuse.

Ce qu'on vient vous demander ici, c'est de dire : quand est-ce qu'on commence? Le 4 juin 2004, l'Assemblée législative du Nunavut adoptait la loi. Cela a pris presque un an pour que cela arrive à la Chambre des communes. Aujourd'hui, on est devant le Sénat, on attend votre agrément pour se dire : on commence à travailler. On n'a pas attendu cela. Au mois de mars déjà, on a tenu un premier forum sur la mise en œuvre des services en français au Nunavut en se disant : on aura cela de fait quand l'agrément va venir, on sera prêt à commencer à travailler.

Donc on progresse un peu envers et contre tous, dans une espèce d'incompréhension totale de la part du sud du pays. Comme je vous le disais, on est à part. Ce n'est pas parce qu'on vient de loin et parce qu'on vit sur la banquise, mais on est différent du sud du pays.

Pour ajouter à tout cela, c'est quoi le risque? Le risque que cela fonctionne enfin? C'est un beau risque. Une autre chose qui est dans la loi, c'est qu'au bout de cinq ans, elle devra être révisée. Donc dans notre plan de mise en œuvre, on se donne des résultats à atteindre, on se donne des façons de mesurer les résultats et en plus de cela, les bretelles en plus de la ceinture, on révisé la loi dans cinq ans.

Il faut enfin décider et dire : on progresse, on essaie et on avance. En 2013, la date où la loi devrait être révisée, il va probablement falloir accorder une extension d'une année parce qu'elle n'est toujours pas en vigueur.

On revient souvent sur le problème qu'on a fait des choix comme société au Canada, d'être un pays bilingue et on passe notre temps à essayer d'économiser, de tricher, de voler sur les coûts. C'est un choix de société. Il faut vivre avec les conséquences de ses choix, donc il faut mettre les argents où il le faut. On le met pour sauver Chrysler et GM, mais pas pour sauver ce qui fait la distinction du Canada à travers le monde.



I would like to leave you with a suggestion. Earlier, Senator Joyal and other committee members, I believe it was you, Senator Fraser, asked whether there are any guarantees that this will work? Can we rest assured that this will work? I would like to suggest that the Senate should consider setting up a committee to follow this up. I do not know how things work in the Senate. It could be a tripartite committee including representatives from the Senate, from the Government of Nunavut and from the communities, and twice a year, there would be a discussion on what had been achieved to ensure that we stay on track and are heading in the right direction.

We are going to ask you to apply the necessary pressure to provide the funds required to make this work. It is easy to say in 5 or 10 years that no, this did not work, but we never had the money to ensure that it could work. We have to do what is necessary to ensure this works. We must trust each other.

**The Chair:** Thank you very much. I can tell you that there was no need for you to be nervous about coming here. The eloquence of your comments is rare. You know what you are talking about.

**Senator Nolin:** Thank you, Madam Chair, Mr. Cuerrier, without getting into the legal details, the fact remains, and I think I heard a satisfactory answer earlier, but I would like to hear it from you as well, that there are some rights that were upheld and recognized in the legislation that is still in force, before the bill we are considering came into effect. There is also the existing legislation.

We are not talking about a huge community, but there are nonetheless some individuals who have certain rights and who will lose them. Our concern is that these people be aware that their rights will be changed, and that they agree to that.

Did you hear Mr. Cloutier's answer earlier? Do you agree with it?

**Mr. Cuerrier:** I think my answer will be in two parts. You will not like the first part. The fact is that, yes, these people have certain rights and have had them since 1984, but since this time, their rights have been violated, there is no effort made to provide them with any services whatsoever, or, when services are provided, this is done on the cheap.

The second part of my answer is as follows: when the Government of Nunavut decided to draft a new Official Languages Act, it consulted the entire population. Government representatives traveled all over Nunavut.

People who live in Nunavut know that it is easy to hold consultations that do not reach the people. At certain times of the year, the villages empty out. People leave to camp and to hunt on the ice floes. So if there are consultations at that time, it is very

J'aimerais vous laisser avec une suggestion. Tantôt, le sénateur Joyal et d'autres membres du comité, je pense que c'est vous, sénateur Fraser, avez demandé si on peut avoir des garanties que cela fonctionne? Est-ce qu'on peut s'assurer que cela va fonctionner? J'aimerais vous suggérer que le Sénat devrait penser à mettre sur pied un comité de suivi. Je ne sais pas comment fonctionne la mécanique au Sénat. Ce pourrait devenir un comité tripartite où il y aurait des représentants du Sénat, des représentants du gouvernement du Nunavut et des représentants des communautés où, deux fois par année, on échangerait des idées et on regarderait le chemin parcouru pour s'assurer qu'on garde le cap et qu'on s'en va dans la bonne direction.

On va vous demander de faire les pressions nécessaires pour que les fonds soient débloqués et qu'on ait le financement qu'il faut pour que ça marche. C'est facile de dire dans cinq ans ou dans dix ans, non, cela a foiré, cela ne marche pas, mais on n'a jamais eu les argents pour faire en sorte que cela puisse fonctionner. Il faut se donner les moyens que cela fonctionne. Il faut se faire confiance.

**La présidente :** Merci beaucoup. Je peux vous dire que vous n'aviez pas besoin d'être nerveux avant de venir ici. Vous témoignez avec une éloquence rare. Vous savez de quoi vous parlez.

**Le sénateur Nolin :** Merci madame la présidente. Monsieur Cuerrier, sans vouloir entrer dans la légalité, il n'en reste pas moins et je pense avoir entendu une réponse satisfaisante tout à l'heure, mais je veux l'entendre de vous aussi, il y a des droits qui ont été maintenus, reconnus dans la loi qui est encore en vigueur, avant que le projet de loi qu'on a sous les yeux soit mis en vigueur, il y a la loi actuelle.

On ne parle pas d'une collectivité énorme, mais il y a quand même des individus qui ont des droits et qui vont les perdre. Notre préoccupation est de savoir que si les gens perdent des droits et l'acceptent, c'est leur droit, mais on veut être convaincu que les gens sont au courant que leurs droits vont être modifiés et qu'ils l'acceptent.

Est-ce que vous avez entendu la réponse de M. Cloutier tout à l'heure, est-ce que vous êtes d'accord avec cette réponse?

**M. Cuerrier :** Je pense que ma réponse aura deux volets. Le premier ne va pas vous faire plaisir, c'est que oui, ces gens ont des droits et ils en ont depuis 1984, mais cela fait depuis ce temps qu'on bafoue leurs droits, qu'on ne se préoccupe pas de leur offrir quelques services que ce soit ou, quand on le fait, on le fait au rabais.

Le deuxième volet de ma réponse est le suivant : le gouvernement du Nunavut, quand il a décidé de rédiger une nouvelle Loi sur les langues officielles, a fait appel à l'ensemble de la population. Il s'est déplacé, les représentants du gouvernement se sont déplacés partout au Nunavut.

Quand on vit au Nunavut, on sait que c'est facile de mener des consultations pour ne pas rejoindre les gens. À certaines saisons, les villages se vident. Les gens sont partis camper, chasser sur la banquise. Donc si on fait une consultation là, c'est facile de dire

easy to say that everyone was consulted, that visits were made to a particular community. However, it was done during the season when people would not be there.

What I can tell you is that it was the practice in Nunavut to hold this type of consultation, where it was known that people would be unavailable. Were the 25, 30 or 50 people who could be affected by this consulted? I cannot answer that question. What I do know is that the consultations were held in a transparent and positive way.

**Senator Joyal:** Welcome, Mr. Cuerrier. When I read the bill on the official languages in Nunavut, I cannot help but read it as a complement to the Inuit Language Protection Act. The latter act is very complete. It contains 44 sections, which go very far. It is a little like Bill 101, Quebec's Official Language Act. It covers all areas of activity: signage, labelling, education, language of work and even the language used in the private sector, because given the definitions in the act, it also applies to private sector companies.

How do you see your status as an official languages minority in Nunavut, as compared to the status of the majority, which, within a few years will necessarily be speaking Inuktitut? This group will necessarily assume its role and live in the Inuktitut language. How will we coordinate these two types of language and social systems, because language does provide structure to a society? The language that is spoken by the majority provides the structure for the life of a society. That is a well-known fact.

I do not know what your background is, whether you are French-Canadian or from Quebec, but in any case, you read the newspapers, you hear about what is going on in Canada. When I say this, I am sure this calls certain images or perceptions to mind for you.

How can you reassure us today that the phenomenon underway at the moment regarding a dominant Inuit language will leave room for your language and your culture? In the past, you seemed relatively bitter about this, because the 1984 agreements did not deliver the goods that were expected, although I cannot quote you verbatim on that.

**Mr. Cuerrier:** I do not think I am bitter. If that was the impression I conveyed, I am sorry, because that is not what I was trying to say. I was trying to give you a snapshot of the former situation. I am not expressing bitterness.

However, it almost a great joy to see that things can be done differently. I discovered that somewhere, because I live in Nunavut. We are thinking outside the box, we are holding our own and we do not want to go back to old patterns. We are coming more to an approach based on cooperation and consensus, and ensuring that everyone comes out a winner. This is a very common expression in the business world. What is needed is a win-win situation. We experience this more in Nunavut than people do in the southern part of the country. By the way, I am from Montreal.

qu'on a consulté tout le monde, qu'on est allé dans telle communauté. Mais on l'a fait dans une saison où on ne pouvait pas joindre les gens.

Ce que je peux vous dire, c'est que ce genre de consultations a été fait dans les pratiques du Nunavut où on savait qu'on pouvait joindre le monde. Est-ce qu'on a rejoint les 25, 30 ou 50 personnes qui pouvaient être touchées par cela? Je ne peux pas répondre à cela. Ce que je sais, c'est que cela s'est fait d'une façon transparente et dans l'approche positive.

**Le sénateur Joyal :** Bienvenue, monsieur Cuerrier, lorsque je lis le projet de loi sur les langues officielles au Nunavut, je ne peux pas m'empêcher de le lire en complément à la Loi de la protection de la langue inuit. Cette Loi sur la protection de la langue inuit est très complète. Il y a 44 articles. Certains articles vont très loin. C'est un peu comme la langue officielle, la Loi sur la langue officielle au Québec, la loi 101. Elle couvre tous les secteurs d'activité, l'affichage, l'étiquetage, l'éducation, la langue de travail et même la langue d'usage dans le secteur privé parce que de la façon dont les définitions sont faites dans le projet de loi, cela couvre également les entreprises du secteur privé.

Comment voyez-vous la complémentarité de votre statut comme minorité de langues officielles au Nunavut par rapport à celui de la majorité qui va nécessairement dans quelques années être de langue inuktitut et s'afficher et vivre comme tel en inuktitut? Comment va-t-on arriver à coordonner ou à arrimer ces deux types de langue, de système et de société parce qu'une langue structure une société. Une langue qui est parlée par la majorité structure la vie d'une société. On le sait très bien.

Je ne connais pas vos ascendants, si vous êtes Franco-Canadiens ou du Québec, mais il n'en demeure pas moins que vous lisez les journaux, vous entendez les débats qui se passent au Canada. Lorsque j'affirme cela, cela doit représenter dans votre esprit des images ou des perceptions.

Comment pouvez-vous aujourd'hui nous rassurer que le phénomène qui est en cause actuellement, qui est en cours, d'une langue dominante inuite, va pouvoir vous ménager l'espace linguistique et culturel qui peut être le vôtre et pour lequel dans le passé vous sembliez relativement amer puisque les ententes de 1984 n'ont pas, je ne peux pas vous citer tel quel, livré la marchandise à laquelle on s'attendait.

**M. Cuerrier :** Je ne pense pas que je suis amer. Si cela a passé, ce n'était pas le bon sentiment que je voulais laisser passer. C'était un cliché sur l'état de la situation que je tentais de faire. Ce n'est pas de l'amertume.

Par contre, c'est presque une grande joie de voir qu'on peut faire les choses autrement. Quelque part, j'ai découvert cela parce que je vis au Nunavut. On sort du concept, on tient le fort et on ne veut pas qu'il rentre. On arrive plus dans un concept où on cherche la concertation, le consensus et faire en sorte que tout le monde sorte gagnant. Dans le domaine de l'entrepreneuriat, c'est une expression très courue. Cela prend des ententes gagnantes. On a l'occasion de le vivre davantage chez nous qu'au sud du pays. En passant, je viens de Montréal.



To come back to your question, I hope that for the Inuit people, this is more than just a dream. Honestly, I hope that this people will win its bet and that the Inuktitut language will become the language spoken most there. It must be understood that there are 30,000 or perhaps 50,000 Inuit in Canada, in all the various parts of the country. It does not take a huge wave of immigrants to annihilate that. Nor does it take many lost generations to lose one's language.

We have already seen that in a place such as Iqaluit, which we call a large centre, but which for you is a small village, that young people between 15 and 18 cannot communicate with their grandparents, because the children speak only English and the grandparents speak only Inuktitut. This is quite a challenge. It is a real challenge. We have to devote the energy required to meeting this challenge and to ensuring that Inuktituk assumes its proper role once again.

Of course, we are concerned that one day, once they will dominate both in terms of their numbers and the use of their language, they will kick us out. That might happen, but that is the risk we have to take, that is the choice we have to make and that is the enlightened choice we are making. We are not poor or disenfranchised individuals being abused here. We are able to make intelligent decisions, establish partnerships and work with the Inuit and the anglophones.

So, naturally, the risk is there. But is the risk not worth achieving one's dreams? I think so. Ultimately, I think that, we will be recognized for the contribution we make in achieving that dream and we will not end up in a losing situation. Perhaps that is extremely idealistic, but that is my firm belief.

**Senator Joyal:** You said earlier that all the victories were the result of legal rulings; I would add that a minority is never better protected than when its rights are clearly set out in and guaranteed through legislation. Since, naturally, legal recourse is always the last resort, as they say, the worst agreement is always better than a trial. Nevertheless, in the minority/majority context, there always needs to be a legal framework.

In your experience in Nunavut, is this possibility of having recourse to the courts as a last resort an important element for you in the social organization underlying the relationships in Nunavut regarding linguistic issues?

**Mr. Cuerrier:** It is not even on the radar screens at present. What we want is to be heard. To date, we have been listening. Up to now, we feel that sincere efforts have been made and there is a clear desire to ensure that things work. Despite the fact that there have not, for any practical purposes, been any services available in French in Nunavut, or very few, we remain hopeful that in the coming years this situation will change.

Pour revenir à votre question, j'espère pour le peuple inuit que ce n'est pas qu'un rêve. Honnêtement, j'espère que ce peuple gagnera son pari et que la langue inuktitut deviendra la langue usuelle sur le territoire. Il faut comprendre que les Inuits représentent 30 000 personnes, peut-être 50 000 au Canada, en comptant dans tous les recoins. Cela ne prend pas une grosse vague d'immigration pour annihiler cela. Cela ne prend pas non plus beaucoup de générations perdues pour perdre l'usage de la langue.

Déjà, on constate, dans un centre comme Iqaluit, que nous on appelle un grand centre, pour vous c'est un petit village, que les jeunes de 15 ou 18 ans sont incapables de communiquer avec leurs grands-parents parce que le jeune est unilingue anglophone et le grand-parent est unilingue inuktitut. C'est un défi. C'est un véritable défi. Il faut mettre les énergies nécessaires pour relever ce défi et faire en sorte que l'inuktituk reprenne la place qui lui revient.

C'est sûr qu'on a des inquiétudes, un jour, quand ils vont être à la fois dominants en nombre et dans l'usage de leur langue, ils vont nous sacrer dehors. Cela se peut, mais c'est un risque à prendre, c'est un choix qu'on fait et c'est un choix éclairé qu'on fait. On n'est pas des gens démunis, dépourvus, qui se font abuser ici. On est en mesure de prendre des décisions intelligentes, de faire des partenariats, de travailler avec les Inuits et les anglophones.

Donc, il y a un risque. Mais est-ce que le risque ne vaut pas l'atteinte du rêve? Je pense que oui. Au bout de l'exercice, je pense que dans la mesure où nous aurons su contribuer à l'atteinte de ce rêve, on sera reconnu pour cela et on ne se retrouvera pas dans une situation de se faire varloper. C'est peut-être de l'utopie totale, mais c'est ma conviction profonde.

**Le sénateur Joyal :** Quand vous mentionniez tantôt que toutes les victoires ont été obtenues suite à des décisions judiciaires, une minorité n'est jamais mieux protégée que lorsque ses droits sont bien affirmés et bien garantis dans une loi. Puisque bien sûr, un recours judiciaire est toujours une solution de dernier recours comme dit le dicton populaire, la plus mauvaise entente est encore mieux qu'un procès. Mais il n'en demeure pas moins que dans le contexte rapport majorité/minorité, il y a toujours un besoin d'avoir un encadrement juridique.

Est-ce que dans l'expérience que vous avez eue au Nunavut, cette possibilité d'avoir recours aux tribunaux en dernier recours est un élément important pour vous dans l'organisation sociale qui structure les rapports au Nunavut sur des questions linguistiques?

**M. Cuerrier :** Au moment où on se parle, ce n'est même pas sur l'écran radar. Ce qu'on cherche, c'est à s'entendre. Jusqu'à maintenant, on a de l'écoute. Jusqu'à maintenant, on a le sentiment qu'il y a des efforts sincères qui se font et qu'il y a une volonté évidente pour faire en sorte que cela fonctionne. Malgré le fait qu'il n'y a, à toutes fins utiles, pas ou peu de services en français au Nunavut, on a quand même espoir que dans les années qui viennent, la situation va changer.

It will not change overnight and we are well aware of that, but the desire to change is there and it seems real. So, we want to hang on to that and to make sure that it works and that it happens.

Nor are we living in a dream world. We are well aware that the francophone community is the last minority, because there are two minorities in Nunavut and one of them has the advantage of having a dominant language. We are talking as if it were a majority, but it is not. In Nunavut, 86 per cent of the population is Inuit, 13 per cent is anglophone and 1.5 per cent is francophone. English is spoken everywhere. If you want government services, they are available in English. If you want to be treated at the hospital, you are treated in English. The Inuit can find it difficult to obtain services in their language because the government works in English.

It is entirely legitimate to want to obtain services in French and in Inuktitut. It is not asking for the impossible. It is merely common sense that dictates that this needs to happen. We also have to put things into perspective. We have a majority of Inuit, who speak Inuktitut, who are able to get services, communicate and live in their mother tongue, maintain their culture and even ensure its development, and if we can contribute to that, all the better.

At the same time, we will find our place and we will find the kind of services we need and, I am convinced that we will see a kind of quid pro quo.

[English]

**Senator Milne:** Mr. Cuerrier, in the Official Languages Act, there are words in Inuktitut in both the English and French versions that, I assume, cannot be translated into English or French.

**Mr. Cuerrier:** Essentially, yes.

**Senator Milne:** Does it concern you that the commissioner is obliged to apply an Inuit word — *Qaujimajatuqangit* — in respect of the exercise of the powers and performance of their position and is allowed to consult the elders for assistance in dispute mechanisms? Does this concern you at all? Do you know what the word means?

**Mr. Cuerrier:** Yes. It means respect; it means live together and respect one another. Basically, that is all it means. I might tell my commissioner to use this principle. We say “IQ” for that word in Nunavut because we cannot pronounce it. I try to say it at home but I will not try to say it here. Having this principle as part of the mandate of the commissioner is comforting to me. To a certain extent, it simply says, “Listen people, you are in Nunavut, and you have to behave like a Nunavummiut. At the root of our culture is respect for one another.” So, there is nothing to be concerned about.

[Translation]

**Senator Nolin:** Mr. Cuerrier, I respect your testimony when you say that you do not want us to interpret your remarks as bitter. However, I see in your pragmatism a clearly stated desire

Cela ne va pas changer du jour au lendemain et on en est tout à fait conscient, mais la volonté de changement est là et on la sent réelle. Donc on a le goût de s'accrocher à cela et de faire en sorte que cela fonctionne et que cela arrive.

On n'est pas « tata » non plus. On est tout à fait conscient que la communauté francophone est la dernière minorité, parce que la dynamique, c'est qu'il y a deux minorités au Nunavut et l'une d'elles bénéficie d'une langue dominante. On en parle comme d'une majorité, mais ce n'est pas une majorité. Si on répartit au Nunavut, il y a 86 p. 100 d'Inuits, 13 p. 100 d'anglophones et un et demi p. 100 de francophones. Partout où on va, on parle en anglais. On veut des services de la part du gouvernement, on les a en anglais. On veut se faire soigner à l'hôpital, on se fait soigner en anglais. Les Inuits peuvent difficilement avoir des services dans leur langue parce que le gouvernement fonctionne en anglais.

C'est tout à fait légitime que de vouloir avoir les services en français et en inuktitut. Ce n'est pas un concept interstellaire cette affaire-là. C'est juste le gros bon sens qui dit qu'il faut que cela arrive. Et cela va placer les choses dans leur juste perspective aussi. On a une majorité d'Inuits, parlant l'inuktitut, en mesure d'obtenir des services, d'échanger et de vivre dans leur langue maternelle, de préserver leur culture et d'en favoriser l'épanouissement, si nous, on peut contribuer à cela, tant mieux.

En même temps, on va trouver notre place et on va trouver le genre de service dont on a besoin et on aura, j'en suis convaincu, un retour d'ascenseur là-dessus.

[Traduction]

**Le sénateur Milne :** Monsieur Cuerrier, dans la Loi sur les langues officielles, il y a des mots en inuktitut dans les versions anglaise et française qui, je présume, ne peuvent être traduits ni en anglais ni en français.

**M. Cuerrier :** C'est exact.

**Le sénateur Milne :** Est-ce que cela vous préoccupe que le commissaire soit tenu d'appliquer un concept exprimé en inuktitut — *Qaujimajatuqangit* — dans l'exercice de ses pouvoirs et qu'il puisse consulter les sages pour trouver des mécanismes de règlement des différends? Cela vous préoccupe-t-il? Savez-vous ce que signifie ce mot?

**M. Cuerrier :** Oui, il signifie respect, vivre ensemble dans le respect de l'autre. C'est donc un concept assez simple, et j'encouragerai peut-être mon commissaire à appliquer ce principe. Nous disons « IQ » parce que nous n'arrivons pas à prononcer le mot. Chez moi, je me pratique à le prononcer, mais je n'oserais pas le faire ici. C'est réconfortant pour moi de savoir que ce principe sous-tend le mandat du commissaire. C'est une façon de dire, tout simplement : « Vous êtes au Nunavut, vous devez vous comporter comme un habitant du Nunavut, et notre culture est enracinée dans le respect de l'autre ». Il n'y a donc pas là de quoi s'inquiéter.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Cuerrier, je respecte votre témoignage lorsque vous dites que vous ne voulez pas qu'on lise de l'amertume dans vos propos. Cependant, je perçois dans votre



for the French-Canadian minority living in Nunavut to share the dream of Inuit plurality. However, I sense in your testimony an element of surrender. You say, "We have had our knuckles rapped, we have been branded as party-poopers." I sense in your testimony a kind of resignation and this concerns me, because you have rights. Clearly, 1.3 per cent of the population in such a vast territory as Nunavut is a very small percentage. Nevertheless, you have rights and I want those rights to be protected. But I understand your pragmatism.

**Mr. Cuerrier:** When I made those comments, I was not talking about myself or about the Franco-Nunavois, but rather about francophones in the Northwest Territories. The Franco-Ténois crossed that desert and not francophones from Nunavut. They are the ones who, now, in 2009, have obtained a decision from the Superior Court of the Northwest Territories ordering them to sit down at the table to reach an agreement. That was what I was talking about. We do not have that feeling, because that is not how we work. In our opinion, the principles that are important are respect for others, respect for differences and trying to find a common ground in which and for which to work.

My comments reflected those of my Franco-Ténois friends, members of the Franco-Ténois Federation, and the president of the Franco-Ténois association. The latter felt he had to resign, because he could not accept having to be in the same room as the government representatives with whom he had to work after a 10-year battle.

**Senator Nolin:** I understand your comments better. Your testimony imparts both the shared dream and also a community's pragmatism. This 1.3 per cent represents how many people in the francophone community?

**Mr. Cuerrier:** It depends on whom you listen to.

**Senator Nolin:** I am listening to you.

**Mr. Cuerrier:** Statistics Canada sets that figure at 415 people. According to our data, there are approximately 1,000 francophones in Nunavut. Of those 1,000 francophones, between 700 and 750 live in Iqaluit. So the population is extremely concentrated.

**The Chair:** Mr. Cuerrier, you talked, and rightly so, about funding. In the past, funding has at times been insufficient to meet the needs of all the minorities. You talked about three linguistic minorities in Nunavut.

The second part of my question will deal with funding set out in the bill. My first question is as follows: Will the needs increase?

**Mr. Cuerrier:** The needs will not increase. On the contrary, we will be able to use the money more efficiently. Already, we are starting to work together instead of operating in an atmosphere of mutual antagonism.

pragmatisme une volonté définitivement avouée par la minorité canadienne-française qui vit au Nunavut de partager le rêve de la pluralité inuit. Par contre, je sens dans votre témoignage un élément de reddition. Vous avez dit : « On s'est fait taper sur les doigts, on a été identifiés comme les empêcheurs de danser en rond. » C'est en quelque sorte une certaine résignation que je perçois dans votre témoignage et cela me préoccupe, car vous avez des droits. Il va sans dire que 1,3 p. 100 de la population sur un territoire aussi vaste que le Nunavut est une proportion infime. Il demeure que vous avez des droits et je veux que ces droits soient protégés. Mais j'entends votre pragmatisme.

**M. Cuerrier :** En tenant ces propos, je n'ai parlé ni de moi, ni des Franco-Nunavois, mais des francophones des Territoires du Nord-Ouest. Ce sont les Franco-Ténois qui ont traversé ce désert et non les francophones du Nunavut. Ce sont eux qui, aujourd'hui, en 2009, se retrouvent avec un jugement de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest qui leur ordonne de s'asseoir à une table pour arriver à une entente. C'est ce dont je parlais. Pour notre part, nous ne ressentons pas ce sentiment, car ce n'est pas ainsi que nous procédons. À notre avis, les principes importants sont le respect les uns envers les autres, le respect de la différence et tenter de trouver un terrain commun dans lequel et pour lequel travailler.

Mes propos reflétaient les paroles de mes amis franco-ténois, des membres de la fédération franco-ténoise, du président de l'Association franco-ténoise. Ce dernier s'est senti obligé de démissionner, car il ne pouvait supporter l'idée de se retrouver dans la même pièce que ces gens du gouvernement avec qui il devait désormais travailler après une lutte de dix ans.

**Le sénateur Nolin :** Je comprends mieux vos propos. On sent dans votre témoignage à la fois ce rêve commun et aussi le pragmatisme d'une communauté. Le pourcentage de 1,3 p. 100 représente combien de personnes de la communauté francophone?

**M. Cuerrier :** Tout dépend qui vous écoutez.

**Le sénateur Nolin :** Je vous écoute.

**M. Cuerrier :** Statistique Canada vous parlera de 415 personnes. Selon nos données, on compte environ 1 000 francophones au Nunavut. De ces 1 000 francophones, entre 700 ou 750 vivent à Iqaluit. La population est donc très concentrée.

**La présidente :** Monsieur Cuerrier, vous avez parlé, avec raison, du financement. Par le passé, il est arrivé que le financement soit insuffisant pour subvenir aux besoins de toutes les minorités. Vous avez parlé de trois minorités linguistiques au Nunavut.

La deuxième partie de ma question touchera les fonds prévus au projet de loi. Ma première question est la suivante : les besoins vont-ils augmenter?

**M. Cuerrier :** Les besoins n'augmenteront pas. Au contraire, on sera en mesure d'utiliser l'argent de façon plus efficiente. Déjà, on commence à travailler ensemble plutôt que transiger dans un antagonisme mutuel.

I am convinced that we are able, using essentially the same amount of funding, to provide a better quality of services and a larger number of services.

**The Chair:** I find that statement quite fascinating. I think it is the first time that I have heard such comments from a group testifying before us.

**Mr. Cuerrier:** However, I want to make sure that I am making myself clear. I am not claiming that the \$1.4 million that we are currently getting is sufficient. If we want to provide real services in French — which is not the case at present — we need the money to do that.

With the legislation adopted in 1984, to meet the real needs in Nunavut, if we want to provide services in French, that will cost between \$6 million and \$7 million. However, we are currently receiving \$1.4 million, which is a significant difference.

**The Chair:** For services in French?

**Mr. Cuerrier:** Yes.

**The Chair:** Furthermore, if we really want to achieve the goal of ensuring the development of Inuit language and culture, significant funding will need to be invested. Schools and a whole range of things will be essential.

**Mr. Cuerrier:** Exactly.

**The Chair:** We are talking about significant funding needs. However, I want to make sure I understand your comments correctly. You said, “We have made a choice and have to live with the consequences of that choice.”

**Mr. Cuerrier:** That is exactly what I said.

**The Chair:** You are talking about our choice of being a country with two official languages. We are now talking about a territory with three official languages. If Parliament endorses that choice, we will need to accept the consequences. Have I correctly understood your comments?

**Mr. Cuerrier:** Quite. Parliament must act, but with full knowledge of the facts.

It is an important question. Last week, in the House of Commons, I was disappointed to see the motion being passed in front of empty seats. The motion was passed without the consequences of such a motion being weighed.

When the Government of Canada signed the Nunavut Land Claims Agreement, it made the commitment to invest — which it has not done.

Signing a document is not enough.

So, the necessary funds need to be invested for it to work. It is not rocket science. It is all fine and well to sign a piece of paper. Families do the same thing with their own budgets. I mentioned GM earlier. That is a choice that was made. There is a consequence. The same thing applies. We decided to be a bilingual country, we decided to create Nunavut, with a border right up to the North Pole, and as a result, investments need to be made in order to ensure the future.

**The Chair:** Thank you very much.

J’ai la conviction que nous sommes capables, à partir du même financement, d’offrir une meilleure qualité de services et un plus grand nombre de services.

**La présidente :** Je trouve cet énoncé tout à fait fascinant. Je crois que c’est la première fois que j’entends de tels propos de la part d’un groupe venant témoigner devant nous.

**M. Cuerrier :** Toutefois, je veux m’assurer d’être bien compris. Je ne prétends pas que la somme de 1,4 million de dollars que l’on reçoit actuellement est suffisante. Si on désire offrir de véritables services en français — ce qui n’est pas le cas présentement — il faut l’argent nécessaire.

Avec la loi de 1984, pour répondre aux besoins réels du Nunavut, si on désire offrir des services en français, le coût représente entre 6 et 7 millions de dollars. Or, on nous offre 1,4 million de dollars présentement, ce qui est loin du compte.

**La présidente :** Pour les services en français?

**M. Cuerrier :** Oui.

**La présidente :** En plus, si l’on veut vraiment que se réalise le rêve de voir s’épanouir la langue et la culture inuites, il faudra tout de même des efforts financiers importants. Il faudra des écoles et toute une panoplie de choses.

**M. Cuerrier :** Tout à fait.

**La présidente :** On parle donc de besoins financiers importants. Toutefois, je veux bien comprendre vos propos. Vous avez dit : « On a fait un choix et il faut vivre avec les conséquences de ce choix. »

**M. Cuerrier :** C’est exactement ce que j’ai dit.

**La présidente :** Vous parlez de notre choix d’être un pays avec deux langues officielles. Nous parlons maintenant d’un territoire avec trois langues officielles. Si le Parlement endosse ce choix, il faudra qu’il en accepte les conséquences. Est-ce que je comprends bien la teneur de vos propos?

**M. Cuerrier :** Tout à fait. Le Parlement doit agir, mais en connaissance de cause.

La question est importante. Ce qui m’a déçu, la semaine dernière, à la Chambre des communes, est le fait que la motion fut adoptée devant des sièges vides. On a adopté la motion sans toutefois peser les conséquences d’une telle motion.

Quand le gouvernement du Canada a signé l’Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, il s’est engagé à investir — ce qu’il n’a pas fait.

Il ne suffit pas de signer un document.

Alors, il faut qu’enfin on mette les sommes nécessaires pour que cela fonctionne. Ce n’est pas sorcier. C’est bien beau de signer un papier. On vit tout cela dans notre budget familial, c’est pareil. Je vous mentionnais GM tantôt. C’est un choix qui a été fait. Il y a une conséquence. La même chose s’applique. On a décidé d’être un pays bilingue, on a décidé d’avoir le Nunavut, que notre frontière allait jusqu’au pôle Nord, pour cela, il faut investir pour assurer la pérennité de ces choses.

**La présidente :** Merci infiniment.



**Mr. Cuerrier:** Thank you for listening to me.

**Senator Joyal:** Are we out of time?

**The Chair:** We are already quite behind given the difficulties with the video conference.

**Senator Joyal:** Mr. Cuerrier, I am curious, I apologize and I do not want to play word games, but what does it mean to be a francophone in Nunavut?

**Senator Nolin:** In 30 seconds.

**Mr. Cuerrier:** I do not want to hurt you, but it will cost you dearly to get to the bottom of the answer. What does it mean to be a francophone in Nunavut? It means an opportunity to work differently. It means an opportunity to listen more to the people around you, and it means an opportunity to show that Canada can work if we decide to stop fighting one another and to work together instead. I am well aware that at my age, I will not see this happen.

But that is the spirit in which I want to work, I want to work in a place with three languages and three cultures that can live together in harmony and that can help one another and ensure their mutual development. That is what it means to me to be a francophone in Nunavut, not to lose my language and my culture in the exchange. I am successful and I am proud of having had two children in Nunavut and having watched them grow, and now, they are adults who speak French and speaking French is essential to them. So it can be done.

[English]

**Senator Dickson:** I want to congratulate you on the excellent presentation, sir.

**Mr. Cuerrier:** Thank you.

**Senator Dickson:** It was very forceful and you are a tremendous witness. My question is, insofar as the francophones are concerned in Inuvik, was the consensus unanimous to support this bill?

**Mr. Cuerrier:** It comes back to the question of Senator Nolin. We did ask around. We did consult. We had numerous public meetings and everyone was invited. We used every communication means we could think of to gather the information and we did not get any opposition to that.

Like I said earlier, we are only 700 to 750 people in Iqaluit. Therefore, it is very easy to basically meet everyone within a month. For those living in other communities, it is more difficult. It is done through email and things like that.

**Senator Dickson:** Substantially, you would not desire any amendments to this bill, is that correct?

**Mr. Cuerrier:** At this point, no. I think it is time to move forward.

**M. Cuerrier :** Merci à vous de m'avoir écouté.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que le temps est terminé?

**La présidente :** C'est-à-dire que nous avons déjà un très grand retard à cause des difficultés de la vidéoconférence.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Currier, je suis curieux, pardonnez-moi je ne veux pas faire de jeux de mots, à quoi cela correspond être francophone au Nunavut?

**Le sénateur Nolin :** En 30 secondes.

**M. Cuerrier :** Je ne veux pas vous faire de la peine, mais cela va vous coûter cher de vin pour qu'on vide la question. À quoi cela correspond être francophone au Nunavut? Cela veut dire une occasion de travailler différemment. Cela veut dire une occasion de se mettre à l'écoute davantage des gens autour de soi et cela veut dire une occasion de faire en sorte de démontrer que le Canada, cela peut marcher si on décide d'arrêter d'être un contre l'autre et de travailler les uns avec les autres. Je suis bien conscient qu'à l'âge que j'ai, je ne verrai pas cela arriver.

Mais je tiens à travailler dans cet esprit, je tiens à travailler dans le sens où il y aura trois langues, trois cultures capables de vivre en harmonie et en s'aidant et en se développant mutuellement. Pour moi, c'est cela être francophone au Nunavut, ne pas perdre ma langue ni ma culture dans l'échange. J'ai réussi et je suis très fier d'avoir mis deux enfants au monde au Nunavut et les voir grandir et maintenant, ils sont des adultes qui parlent en français, et pour eux c'est fondamental de parler en français. Donc, cela se peut.

[Traduction]

**Le sénateur Dickson :** Je vous félicite, votre exposé était excellent, monsieur.

**M. Cuerrier :** Merci.

**Le sénateur Dickson :** Votre exposé a été très convaincant et vous êtes un formidable témoin. Voici ma question : les francophones d'Inuvik appuient-ils ce projet de loi unanimement?

**M. Cuerrier :** Cela nous ramène à ce que j'ai dit en réponse à la question du sénateur Nolin. Nous avons parlé aux francophones. Nous les avons consultés. Nous avons tenu de nombreuses réunions publiques auxquelles tous ont été invités. Nous avons employé tous les moyens de communication auxquels nous avons pu penser pour recueillir des renseignements et personne n'a exprimé d'objections.

Comme je l'ai dit plus tôt, nous sommes que de 700 à 750 à Iqaluit. Il est donc assez facile de rencontrer tout le monde en moins d'un mois. Il est toutefois plus difficile de sonder ceux qui habitent ailleurs. Nous avons communiqué avec eux par courriel et par d'autres moyens.

**Le sénateur Dickson :** Vous ne réclamez pas de modifications au projet de loi, n'est-ce pas?

**M. Cuerrier :** Non. Je crois que le temps est venu d'adopter le projet de loi.

**The Chair:** We now welcome Alexina Kublu, the Languages Commissioner of Nunavut. We are very pleased to have you with us. We know that it was short notice for everyone who has come to this hearing, and we are very grateful to you for having cleared your schedule in order to be here. Please give us your opening statement and then we will ask you questions.

**Alexina Kublu, Languages Commissioner of Nunavut, Office of the Languages Commissioner of Nunavut:** Thank you for inviting me to this hearing.

**Ms. Kublu:** Language has the power to inform, to educate and to communicate. This is what drives our passion for language rights in Nunavut. It is this force that motivates all of us who have spent countless hours in consultation, research and drafting the new language legislation.

I will try to summarize the responsibilities of the Office of the Languages Commissioner of Nunavut and to explain our participation in drafting the new Official Languages Act.

Under the existing Official Languages Act, which we inherited from the NWT, my main role is as ombudsman to protect language rights for the Inuit, the Inuktitut and Inuinnaqtun dialects, the French and English languages, as well, legally, under the existing act, the Dene and Cree language groups as well.

There are very few, if any, Dene and Cree speakers in Nunavut. There are no settlements; there are no groups. For this reason, the new Official Languages Act does not include Dene and Cree languages. The Yukon has no provision to safeguard Inuktitut, so in the same way, the Nunavut Official Languages Act has no provision to safeguard Gwich'in. This was just one of the anomalies we inherited from the NWT Official Languages Act.

Our situation is different than that of the NWT. For these reasons, the Office of the Languages Commissioner has long advocated the creation of new language legislation in Nunavut. The consultations started as soon as Nunavut was created.

We have been actively involved in the drafting committee that worked on this new language legislation. My office believes the importance of the Official Languages Act cannot be underestimated. I will try to tell you why.

For the past nine years, since the birth of Nunavut, the Office of the Languages Commissioner has engaged in consulting and researching language rights. I have the final report of this with me. The consultations were very extensive. They did not take place only in Nunavut. The other Inuit language areas of Nunavik, Labrador, Greenland and the NWT were also consulted, along with other language groups, such as French language groups, as you heard from Daniel Cuerrier,.

**La présidente :** Nous accueillons maintenant Alexina Kublu, la commissaire aux langues du Nunavut. Nous sommes heureux de vous souhaiter la bienvenue. Tous nos témoins sont venus à court préavis, et nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps de venir témoigner aujourd'hui. Nous vous prions de faire votre déclaration préliminaire. Il y aura ensuite des questions.

**Alexina Kublu, commissaire aux langues du Nunavut, Commissariat aux langues du Nunavut :** Merci de m'avoir invitée.

**Mme Kublu :** La langue a le pouvoir d'informer, d'éduquer et de communiquer. C'est ce qui est à la base de notre passion pour les droits linguistiques au Nunavut. C'est la force qui nous a motivés, nous tous qui avons consacré d'innombrables heures aux consultations, à la recherche et à la rédaction de cette nouvelle loi sur la langue.

Je vais tenter de résumer les responsabilités du Commissariat aux langues du Nunavut et sa contribution de la nouvelle Loi sur les langues officielles du Nunavut.

En vertu de la loi existante, que nous avons héritée des Territoires du Nord-Ouest, mon rôle principal, à titre d'ombudsman, est de protéger les droits linguistiques des habitants du Nunavut, les locuteurs de l'inuktitut, des dialectes inuinnaqtun, du français, de l'anglais, ainsi que des groupes linguistiques d'énés et cris.

Il y a très peu d'habitants, voire aucun, qui parlent déné et cri au Nunavut. Il n'y a pas de colonie de peuplement; il n'y a pas de groupe. C'est pourquoi la nouvelle Loi sur les langues officielles ne mentionne pas les langues déné et cri. Le Yukon n'a pas des dispositions législatives pour sauvegarder l'inuktitut et c'est pourquoi de la même façon, la Loi sur les langues officielles du Nunavut ne prévoit pas de sauvegarde pour le gwich'in. C'est là une des anomalies dont nous avons hérité de la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest.

Notre situation est différente de celle des Territoires du Nord-Ouest. C'est pourquoi le Commissariat aux langues officielles demande depuis longtemps l'adoption d'une nouvelle loi sur les langues au Nunavut. Les consultations ont commencé dès que le Nunavut a été créé.

Nous avons participé activement au sein du comité de rédaction qui a élaboré cette nouvelle législation sur les langues. Mon bureau estime que l'importance de la Loi sur les langues officielles ne peut pas être sous-estimée. Je vais tenter de vous expliquer pourquoi.

Depuis la création du Nunavut, depuis neuf ans, le Commissariat aux langues a procédé à des consultations et à de la recherche sur les droits linguistiques. J'ai sous la main le rapport final à cet égard. Les consultations ont été très extensives. Elles ne se sont pas limitées au Nunavut. Nous avons tenu des consultations au Nunavik, au Labrador, au Groenland et dans les Territoires du Nord-Ouest, là où la langue inuite est parlée, en même temps que d'autres langues, comme le français, dont Daniel Cuerrier vous a parlé.



Consultations, both formal and informal, were a natural extension of the duties of this office. I have been Languages Commissioner since January 26 of this year, so I was one of those consulted because of my work with the Inuit language.

Duties of the Languages Commissioner include monitoring official language rights, advising members of the Legislative Assembly and the Government of Nunavut with recommendations as to the best approaches to maintaining language rights, advocating for Nunavut's official languages and keeping the public informed of any matters relating to our language rights.

Right now, many people will be listening to the radio and watching television to see what is happening with our Official Languages Act.

Over the course of these nine years, the office researched the nature and extent of the needs of this legislation. This involved research in language protection measures taken by other minority languages. The research reinforced our own belief that loss of language rights leads to loss of language unless action is taken to revitalize it.

It was this office that made the recommendation for an Inuit language authority, an Inuit Language Protection Act and a new Official Languages Act. The final drafting committee consisted of the Government of Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated and legal counsel. This committee benefited from the consultation and research that our office carried out.

This knowledge confirmed the opinion of many Inuit and Qallunaat, including outsiders, that while our language has always been the majority language in the area we know as Nunavut, historically it has been marginalized. It has been a language exiled to the perimeter in education, in government and in a large section of the private sector. Let me say that this marginalization of our language has also made us sensitive to the need and to the rights of other minority language groups. In our case, in Nunavut, it is French.

With my work with Inuit language, I have travelled and done Inuktitut work in Nunavik as well as Labrador. I may add here that we have seen this same fraternal sympathy in Quebec with the French and Inuktitut speakers, with English being more of a majority as well.

Our engagement with the francophone community in the development of this legislation has been constant. You heard that from Mr. Cuerrier earlier. Even now, if you visit Iqaluit, you will see trilingual signs. That is evidence, in Iqaluit at least, that there exists a foundation for a trilingual society. Francophones have close ties to the Inuit community through intermarriages, work in the federal government and territorial governments, cooperative business ventures or social activities.

Des consultations, officieuses et officielles, représentent un prolongement naturel des devoirs du bureau. J'occupe le poste de commissaire aux langues depuis le 26 janvier de cette année et en raison de mon travail sur la langue inuite, j'ai été une des personnes consultées.

Les fonctions du commissaire aux langues portent sur la surveillance des droits linguistiques officiels, la préparation de recommandation à l'intention des membres de l'Assemblée législative et du gouvernement du Nunavut quant à la meilleure façon de faire respecter les droits linguistiques, de défendre les langues officielles au Nunavut et de renseigner le public sur toute question concernant les droits linguistiques.

En ce moment, bien des gens sont à l'écoute, à la radio et à la télévision, pour se renseigner sur ce qu'il advient de notre Loi sur les langues officielles.

Au cours de ces neuf ans, le bureau a fait de la recherche sur la nature et la portée qu'il convenait de donner à cette loi. On a fait de la recherche sur les mesures de protection adoptées dans le cas d'autres langues minoritaires. Cette recherche a confirmé notre conviction que l'abandon de droits linguistiques aboutit à la disparition d'une langue à moins que des mesures pour la revitaliser soient adoptées.

C'est notre bureau qui a recommandé une commission de la langue inuite, une Loi sur la protection de la langue inuite et une Loi sur les langues officielles. Le comité de rédaction était constitué de représentants du gouvernement du Nunavut, de Nunavut Tunngavik Incorporated et d'un conseiller juridique. Ce comité pouvait compter sur les consultations et la recherche effectuées par notre bureau.

Les résultats de la recherche ont confirmé l'avis d'un grand nombre d'Inuits et de Qallunaats, y compris des habitants de l'extérieur du territoire, à savoir que notre langue était celle de la majorité dans le territoire connu désormais sous le nom de Nunavut, et que cette langue avait été marginalisée. La langue avait été virtuellement exclue du système d'éducation, du gouvernement et d'une grande partie du secteur privé. Je dois dire que cette situation de marginalité qui frappait notre langue nous a sensibilisés aux besoins et aux droits des autres groupes parlant une langue minoritaire. En l'occurrence, au Nunavut, il s'agit du français.

En raison de mon travail pour la langue inuite, je me suis déplacée et j'ai travaillé sur l'inuktitut au Nunavik et au Labrador. J'ajoute que nous avons constaté une sympathie fraternelle au Québec de la part de ceux qui y parlent français et inuktitut alors que l'anglais est là aussi la langue majoritaire.

Notre collaboration avec la communauté francophone dans l'élaboration de cette loi a été constante. M. Cuerrier vous en parlé plus tôt. Même maintenant, si vous allez à Iqaluit, vous y verrez un affichage trilingue. Cela est la preuve, à Iqaluit en tout cas, qu'il existe des bases pour une société trilingue. Les mariages mixtes entre francophones et inuits, le travail au sein du gouvernement fédéral et des gouvernements territoriaux, les entreprises ou les activités sociales tissent des liens étroits entre les deux communautés.

Some Inuit are also French speakers. When a census is taken, we can list only one language or one ethnic group, so more often people will be listed as Inuktitut saying they are Inuit. That is why you heard Mr. Cuerrier say that the census says one thing and reality is another. We do have French-speaking/Inuktitut-speaking Inuit, if you understand what I mean.

These Inuit French speakers are not included in language statistics, so we believe that our new legislation offers the most protection for the French language outside of Quebec. That is why the French community is largely supportive of this act.

Many of us have watched with sadness the declining use of the Inuit language under the relentless pressure of English. A lot of it is to do with television. Television, which is what our young people watch, erodes our language greatly.

For our elders, this has resulted in a much smaller world. Our elders speak Inuktitut only; they understand Inuktitut only. When the television is on, it is only sound. They do not understand what is being said. For our youth, it has meant a narrower world view because they are not engaging in what their grandparents are talking about amongst themselves. Therefore, they end up being alienated from their historical culture and their spiritual culture — and it is mine as well — and the social foundations.

I am on the board of the Canadian Association for Suicide Prevention. One of the results of narrowing this world view has been a world of confusion that has contributed greatly to our social problems. The new Official Languages Act enables us to reverse this trend by asserting our language rights, along with the rights of French and English speakers. The other act, the Inuit Language Protection Act, exists to revitalize and protect our Inuit language. As such, it can stand alone, but it would stand taller and prouder on the plinth of the new Official Languages Act.

I encourage you to take into consideration the value of language rights as an essential pillar supporting the survival of a people's culture — my people's culture, my culture. I urge the Senate to accept the new Official Languages Act.

**The Chair:** Thank you very much indeed, Ms. Kublu.

**Senator Nolin:** Thank you, Ms. Kublu.

To clarify, although the act is not in force yet, your office is already in place?

**Ms. Kublu:** When we became Nunavut, a lot of the acts carried over from the NWT, and the NWT act allows for a languages commissioner. The first languages commissioner started in November of 1999.

Certains Inuits parlent aussi français. Lors d'un recensement, on ne peut pas déclarer qu'une seule langue ou un seul groupe ethnique, si bien que le plus souvent les gens sont enregistrés comme Inuits, c'est-à-dire qu'ils parlent l'inuktitut. Voilà pourquoi M. Cuerrier a dit que le recensement révélait certaines choses, mais que la réalité était tout autre. Il y a des Inuits qui parlent français et inuktitut, pour que vous me compreniez bien.

Les statistiques sur la langue ne tiennent pas compte des Inuits qui parlent français, si bien que nous estimons que notre nouvelle loi offre la plus grande protection possible pour la langue française à l'extérieur du Québec. Cela explique pourquoi les membres de la communauté francophone appuient cette loi en grand nombre.

Bon nombre d'entre nous ont assisté avec tristesse au déclin de l'utilisation de la langue inuite en raison de la pression constante qu'exerce l'anglais. C'est en grande partie dû à la télévision. La télévision, que nos jeunes regardent, contribue énormément à l'érosion de notre langue.

Pour les aînés, cela signifie que leur monde se rétrécit. Nos aînés ne parlent et ne comprennent que l'inuktitut. Pour eux, quand la télévision est allumée, ce n'est que du son. Ils ne comprennent pas ce qu'on dit. Pour les jeunes, cela signifie aussi que leur monde s'est rétréci car ils ne participent pas aux conversations que leurs grands-parents tiennent entre eux. Par conséquent, ils vivent dans l'aliénation de leur culture historique et spirituelle — qui est la mienne également — et des fondations sociales.

Je siège au conseil d'administration de l'Association canadienne pour la prévention du suicide. Le rétrécissement de ce monde a entraîné une grande confusion qui a énormément contribué à nos problèmes sociaux. La nouvelle Loi sur les langues officielles nous donne le moyen de renverser cette tendance en affirmant nos droits linguistiques, en même temps que les droits des francophones et des anglophones. L'autre loi, la Loi sur la protection de la langue inuite, sert à revitaliser et à protéger la langue inuite. Ainsi, c'est une loi autonome, mais désormais elle pourra s'arc-bouter à la nouvelle Loi sur les langues officielles.

Je vous encourage à prendre en considération que la valeur des droits linguistiques constitue un pilier essentiel pour contribuer à la survie de la culture d'un peuple — la culture de mon peuple, ma culture. J'exhorte le Sénat à approuver la nouvelle Loi sur les langues officielles.

**La présidente :** Merci infiniment, madame Kublu.

**Le sénateur Nolin :** Merci, madame Kublu.

La loi n'est pas encore en vigueur et pourtant, votre bureau existe déjà, n'est-ce pas?

**Mme Kublu :** Quand le Nunavut a été créé, il a hérité d'un grand nombre de lois des Territoires du Nord-Ouest, et la loi des Territoires du Nord-Ouest permet la nomination d'un commissaire aux langues. Le premier commissaire aux langues est entré en fonction en novembre 1999.



**Senator Nolin:** Since February, you have been the head of that organization?

**Ms. Kublu:** Yes.

**Senator Nolin:** How many employees do you have?

**Ms. Kublu:** Right now, there are four of us in the office. As a result of the Inuit Language Protection Act and the enhanced Official Languages Act, we will have a larger mandate. We are looking to include a French research investigator position as well as an Inuit language research investigator position. Because the Inuit Language Protection Act states that the private sector must comply, we will also have a private sector liaison position.

**Senator Nolin:** In your remarks, you alluded to the fact that some Inuit-speaking individuals were also using French as another language. Can you expand a bit on that? What is the reason behind that? Is it as a result of intermarriage?

**Ms. Kublu:** It is largely intermarriage, yes. The children grow up speaking both languages.

**Senator Nolin:** That is my last question. I am intrigued by the fact that you have been part of that consultation that was, as I understand it, extra-territorial to your jurisdiction. You mentioned Greenland and Labrador. You had the language in common. Is that the reason why those consultations took place outside Nunavut?

**Ms. Kublu:** In order for us to understand our position as a minority language — although we are the majority population, we are a minority language — we wanted to be able to know what was going on with the other Inuit groups as well.

**Senator Nolin:** What have you learned?

**Ms. Kublu:** That we in Nunavut are better off than they are.

**Senator Nolin:** Thank you very much.

*[Senator Watt spoke briefly in Inuktitut.]*

**Senator Watt:** To translate what I just said, I would like to be able to express my feelings and speak to the witness directly in my mother tongue. Since we do not have the translators available, I have no alternative than to try my best to speak in English.

First, I welcome you and congratulate you on your new post. If I understand correctly, there was a language commissioner already in place before you. I am trying to have a better understanding and a better handle on what is happening in your area of responsibility in relation to language matters.

I think you have made a very smart move by wanting to have a better understanding of what is happening in Quebec, Labrador and Greenland, because there are similarities in terms of the hardship that the Inuit have endured.

**Le sénateur Nolin :** C'est vous qui dirigez le bureau depuis février, n'est-ce pas?

**Mme Kublu :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Combien compte-t-il d'employés?

**Mme Kublu :** Actuellement, nous sommes quatre au bureau. Notre mandat sera élargi par l'adoption de la Loi sur la protection de la langue inuite et de la Loi sur les langues officielles bonifiée. Nous envisageons d'embaucher un enquêteur francophone et un enquêteur de langue inuite qui seront chargés de faire de la recherche. Étant donné que la Loi sur la protection de la langue inuite dispose que le secteur privé doit se conformer, nous aurons également un agent de liaison avec le secteur privé.

**Le sénateur Nolin :** Dans vos remarques, vous avez dit que certains de vos citoyens de langue inuite utilisaient le français comme autre langue. Pouvez-vous nous en dire davantage là-dessus? Qu'est-ce qui explique cela? Est-ce le résultat d'un mariage mixte?

**Mme Kublu :** Essentiellement, oui, c'est le résultat de mariages mixtes. Les enfants grandissent en parlant les deux langues.

**Le sénateur Nolin :** Ce sera ma dernière question. Je trouve intrigant que vous ayez participé à des consultations en dehors de votre territoire de compétence. Vous avez parlé du Groenland et du Labrador. Il est vrai que vous avez une langue commune. Est-ce ce qui explique pourquoi il y a eu des consultations à l'extérieur du Nunavut?

**Mme Kublu :** Pour être en mesure de comprendre notre position en tant que langue minoritaire — bien que nous représentions la majorité de la population, nous avons néanmoins une langue minoritaire —, nous voulions être capables de savoir ce qui s'est passé dans les autres groupes inuits également.

**Le sénateur Nolin :** Qu'avez-vous appris?

**Mme Kublu :** Que nous, au Nunavut, nous sommes en meilleure posture qu'eux.

**Le sénateur Nolin :** Merci beaucoup.

*[Le sénateur Watt s'exprime brièvement en inuktitut.]*

**Le sénateur Watt :** Pour traduire ce que je viens tout juste de dire, j'aimerais être en mesure d'exprimer mes sentiments et de parler aux témoins directement dans ma langue maternelle. Puisque nous n'avons pas accès à des interprètes, je n'ai d'autre choix que de faire de mon mieux pour m'exprimer en anglais.

Premièrement, je vous souhaite la bienvenue et vous félicite pour votre nouveau poste. Si je comprends bien, il y avait déjà un poste de commissaire à la langue qui vous attendait. J'essaie de mieux comprendre et de mieux assimiler la nature de votre responsabilité relativement aux questions linguistiques.

Je pense que vous avez agi d'une façon très judicieuse en choisissant de mieux comprendre ce qui se passe au Québec, au Labrador et au Groenland, parce qu'il y a des similitudes quant aux difficultés que vivent les Inuits.

First, let me say that this is a long time coming. I strongly support the idea, in principle. I wish I had more time — and I think my colleagues are saying the same thing — to deal with this issue. However, as you know, when you pass a law, if you are not careful, certain things can come back to haunt you. It is our prime responsibility as senators to ensure that the law that will be passed by the House of Commons and sanctioned by the Senate, if you want to use that term, must be closely examined.

It is related to the people. It is the people who have to live with it. This instrument that is created will also be used by other interested parties, whoever they may be. They may feel that their rights are being violated, and, for that reason, they may decide to take legal action. For those reasons, as a member of this committee, I have learned that we do our best to try to come up with legislation that is bullet proof as much as possible — that is, it cannot be challenged. This is one of our prime responsibilities as senators and as a chamber of second sober thought.

From what I understand from my colleagues, they support the survival of the language. As you know, Senator Adams and I were able to encourage our colleagues here in the Senate to recognize the Inuktitut language — and, the person sitting right beside me, on my left side, was instrumental in this — so that Senator Adams and I can speak our native language. I have a great deal of appreciation for our colleagues here.

I want you to be sure that they are not scrutinizing you so that in the end it will not be passed. We want to make sure that what you inherit as law in your territory will work for you. This is our function.

Madam chair, I do not have any questions because I support the bill.

**The Chair:** Ms. Kublu, would you like to comment?

**Ms. Kublu:** I have been in this position since January. Prior to this, I was the senior Justice of the Peace for Nunavut. I did sentencing because, in Nunavut, our justices of the peace sit in court and do sentencing. I held court in Inuktitut. In the cases of people who were unable to speak Inuktitut and when an Inuit is accused, interpreters are used. I am quite familiar with our judge's bible — the Criminal Code.

Over the past seven years, I have seen the new sections that were introduced. I am aware of the work that is done by the Senate before a new act is passed. I appreciate that the Senate is putting as much effort into our Official Languages Act, as it does when an amendment is made to the Criminal Code.

**Senator Corbin:** Very good.

**Senator Watt:** I spent last night going through the acts and all the other documentation. I remember reading that after five years it will be reviewed.

**Ms. Kublu:** Yes, there is a review allowed after five years.

Premièrement, permettez-moi de vous dire que cela tardait à venir. J'appuie sans réserve l'idée, en principe. J'aurais souhaité avoir plus de temps — et je pense que mes collègues disent la même chose — pour traiter cette question. Cela dit, comme vous le savez, quand vous adoptez une loi, si vous n'êtes pas prudent, certaines choses peuvent vous hanter plus tard. Notre principale responsabilité en tant que sénateurs est de faire en sorte que la loi qui sera adoptée par la Chambre des communes et sanctionnée par le Sénat, si vous voulez utiliser ce terme, soit examinée minutieusement.

La loi concerne le peuple, et c'est lui qui doit s'en accommoder. Cet instrument ainsi créé sera également utilisé par d'autres parties intéressées, quelles qu'elles soient. Le peuple peut considérer que ses droits sont violés et, par conséquent, il peut décider d'intenter une action en justice. Pour ces raisons, en tant que membre de ce comité, j'ai appris que nous faisons de notre mieux pour essayer de présenter des lois aussi parfaites que possible — c'est-à-dire, qu'on ne peut pas contester. C'est là une de nos principales responsabilités en tant que sénateurs et en tant que chambre de second examen objectif.

D'après ce qu'ont dit mes collègues, je crois comprendre qu'ils appuient la survie de la langue. Comme vous le savez, le sénateur Adams et moi sommes en mesure d'encourager nos collègues ici au Sénat à reconnaître la langue inuktitut — et la personne assise à côté de moi, à ma gauche, a joué un rôle clé à cet égard — pour que le sénateur Adams et moi puissions nous exprimer dans notre langue maternelle. Je suis très reconnaissant à nos collègues.

Je peux vous assurer qu'ils ne sont pas en train de vous interroger pour qu'à la fin, le projet de loi ne soit pas adopté. Nous voulons nous assurer que la loi dont vous hériteriez dans votre territoire fonctionnera pour vous. Telle est notre fonction.

Madame la présidente, je n'ai pas de questions, car j'appuie le projet de loi.

**La présidente :** Madame Kublu, aimeriez-vous faire une remarque?

**Mme Kublu :** J'occupe ce poste depuis janvier. Avant cela, j'étais juge de la paix principal pour le Nunavut. Je m'occupais de la détermination des peines, parce qu'au Nunavut, nos juges de la paix président les audiences et déterminent la peine. Je présidais en inuktitut. Dans le cas des inculpés qui ne parlaient pas l'inuktitut et quand l'inculpé était Inuit, on avait recours à des interprètes. Je connais très bien la bible de notre juge, le Code criminel.

Au cours des sept dernières années, j'ai vu les nouveaux articles qui ont été ajoutés. Je suis au courant du travail fait par le Sénat avant l'adoption d'une loi. Je suis contente de voir que le Sénat consacre autant d'efforts à notre Loi sur les langues officielles que lorsqu'il étudie des modifications au Code criminel.

**Le sénateur Corbin :** Très bien.

**Le sénateur Watt :** J'ai passé la soirée hier à parcourir les lois et toute la documentation. Je me souviens avoir lu qu'après cinq ans, la loi fera l'objet d'un examen.

**Mme Kublu :** Oui, un examen est prévu après cinq ans.



**Senator Watt:** I guess it would be important for this committee to ensure that our findings are made available to you so that you can use the information when you review it after five years should recommendations come forward. Probably that will be made available also.

**Ms. Kublu:** Like the Official Languages Commissioner for Canada, I am mandated to provide annual reports. I will present annual reports.

**The Chair:** Perhaps I should clarify. It is not in our power to amend a law that has been passed by the Nunavut Legislative Assembly. We are here to concur in it or not concur in it, but we cannot amend it. However, we can make recommendations. I think that is what you were talking about, Senator Watt.

**Senator Watt:** That is what I am saying.

**The Chair:** I am sorry; had you finished, Ms. Kublu?

**Ms. Kublu:** Hopefully the recommendations for amendments will be in the annual report as my office deals with matters. We will not know where things are at with it until we start using it. We will come across situations that will need recommendations for change in five years' time when there is a review.

**Senator Milne:** If I may, Ms. Kublu, when this five-year review occurs in Nunavut, it will not happen here but only in the Nunavut legislature. Will the Parliament of Canada have to concur in the findings of that five-year review or any changes that might be made to the act?

**Ms. Kublu:** If I read the Nunavut Act correctly, in particular section 38, unless we say that the Official Languages Act will now consist of only French and Inuktitut, and therefore diminishing English, then I am sure it would not have to come through. I do not think that would happen.

**The Chair:** The key point is, as I understand it, that if the Nunavut legislature acts to diminish language rights, it must be sent to Parliament for concurrence. However, you could expand language rights as much as you wished, and we would not be asked to concur in that.

**Ms. Kublu:** I would suggest that the lawyers among you will read it as Senator Fraser has explained.

**Senator Bryden:** I will ask about the relationship between the Inuit Language Protection Act and the proposed Official Languages Act. Specifically, do they overlap in any areas? Are there areas of conflict between the two documents?

**Ms. Kublu:** There is an appendix in the Inuit Language Protection Act that refers to the Official Languages Act. The Official Languages Act referred to in the Inuit Language Protection Act is the one that is before you today. Until this act is concurred in by Parliament, those sections are not in effect,

**Le sénateur Watt :** Je suppose qu'il serait important que le comité veille à ce que nos délibérations vous soient communiquées pour que vous puissiez utiliser cette information lorsque vous réaliserez l'examen dans cinq ans, si nous devons avoir des recommandations à faire. On vous les fera probablement parvenir aussi.

**Mme Kublu :** À l'instar du Commissaire aux langues officielles du Canada, je suis tenue de fournir des rapports annuels. Je présenterai donc des rapports tous les ans.

**La présidente :** Peut-être devrais-je apporter un éclaircissement. Il n'est pas de notre ressort de modifier une loi qui a été adoptée par l'Assemblée législative du Nunavut. Nous sommes ici pour l'approuver ou non, mais nous ne pouvons pas la modifier. Toutefois, nous pouvons faire des recommandations. Je crois que c'est ce dont vous parlez, sénateur Watt.

**Le sénateur Watt :** C'est exactement ce que je suis en train de dire.

**La présidente :** Désolée. Aviez-vous terminé, madame Kublu?

**Mme Kublu :** J'espère que les recommandations de modifications parviendront à mon bureau durant la préparation du rapport annuel. Nous serons fixés une fois que nous aurons commencé à l'utiliser. Nous nous retrouvons dans des situations qui nécessiteront des recommandations de changements dans cinq ans, c'est-à-dire au moment de l'examen.

**Le sénateur Milne :** Si vous permettez, madame Kublu, quand il y aura un examen dans cinq ans au Nunavut, ce n'est pas ici qu'il aura lieu, mais uniquement à l'Assemblée législative du Nunavut. Le Parlement du Canada aura-t-il à approuver les conclusions de l'examen quinquennal ou les changements éventuels à la loi?

**Mme Kublu :** Si ma lecture de la Loi du Nunavut est exacte, notamment l'article 38, à moins de dire que désormais seuls le français et l'inuktitut sont visés par la Loi sur les langues officielles, ce qui, du coup, diminue l'importance de l'anglais, je suis sûre que ce n'est pas ce qui se passera. Je ne pense pas que cela puisse arriver.

**La présidente :** Pour l'essentiel, si je ne m'abuse, si l'Assemblée législative du Nunavut prend des mesures qui risquent de diminuer des droits linguistiques, ces mesures doivent être envoyées au Parlement pour approbation. Cela étant, vous pourriez élargir les droits linguistiques autant que vous souhaitez, et nous n'aurions pas à donner notre approbation.

**Mme Kublu :** Je présume que les avocats dans la salle adhèrent à l'interprétation du sénateur Fraser.

**Le sénateur Bryden :** Je vous poserai une question sur la relation entre la Loi sur la protection de la langue inuite et le projet de loi sur les langues officielles. Plus précisément, y a-t-il recoupement entre les deux? Ou y a-t-il des incompatibilités?

**Mme Kublu :** La Loi sur la protection de la langue inuite renferme une annexe qui renvoie à la Loi sur les langues officielles. La Loi sur les langues officielles en question est celle dont nous discutons aujourd'hui. Sans l'approbation du Parlement, ces articles n'entreront pas en vigueur, bien que la

although the Inuit Language Protection Act is in effect. An appendix was added so that there could be parts that pertain to me as languages commissioner in the Inuit Language Protection Act. Ince the Official Languages Act is passed, there will be amendments made again to the Inuit Language Protection Act to take out the appendix. The Inuit Language Protection Act can stand alone. It was written that way so that until the Official Languages Act receives concurrence, the Inuit Language Protection Act would be in force.

I do not see any conflict. However, with the Inuit Language Protection Act there is more of an enhancement of my duties toward the Inuit language.

**Senator Bryden:** When the Official Languages Act comes into force, will changes occur automatically to the ILPA? I am not quite clear about the appendix. Which document is it?

**Ms. Kublu:** The Inuit Language Protection Act has the appendix.

**Senator Bryden:** Would the appendix be removed?

**Ms. Kublu:** Yes, it will be removed when the OLA becomes law.

**Senator Bryden:** Would that be the only change, as far as you know?

**Ms. Kublu:** I do not anticipate any other changes happening. The appendix was added after and that is why it is not within the act. Although the Official Languages Act was passed in June and the Inuit Language Protection Act was passed in September, the Official Languages Act did not receive parliamentary concurrence by the time the Inuit Language Protection Act was passed.

**Senator Bryden:** I have one other area of interest. In your statement, you indicated that while the Inuit have the significant majority in Nunavut, linguistically, they are not.

**Ms. Kublu:** It is not a majority language. If you go into any northern store, you will see English signage, not Inuit.

**Senator Bryden:** The majority language is English?

**Ms. Kublu:** It is. It is the language of the workplace and, sad to say, in many homes, it is becoming the language of the home as well.

**Senator Bryden:** It is the language of the youth.

**Ms. Kublu:** It is the language of the youth.

**Senator Bryden:** What can be done under this Official Languages Act?

**Ms. Kublu:** It was pointed out that, in addition to the Cree and Dene languages no longer being in the new act, the Inuit language is recognized on par with French and English. In the NWT, French and English were recognized, but the first languages did

Loi sur la protection de la langue inuite soit déjà en vigueur. Une annexe a été ajoutée pour que certaines parties puissent s'appliquer à moi en ma qualité de commissaire aux langues en vertu de la Loi sur la protection de la langue inuite. Une fois la Loi sur les langues officielles adoptée, il faudra de nouveau modifier la Loi sur la protection de la langue inuite pour supprimer l'annexe. La Loi sur la protection de la langue inuite est une loi distincte. Elle a été rédigée de façon à ce qu'une fois la Loi sur les langues officielles adoptée, la Loi sur la protection de la langue inuite entrera en vigueur.

Je ne vois pas d'incompatibilité. Cependant, la Loi sur la protection de la langue inuite renforce mes obligations à l'égard de la langue inuite.

**Le sénateur Bryden :** Quand la Loi sur les langues officielles entrera en vigueur, les changements seront-ils apportés automatiquement à la Loi sur la protection de la langue inuite? Je ne suis pas sûr de comprendre l'histoire de l'annexe. De quel document s'agit-il?

**Mme Kublu :** La Loi sur la protection de la langue inuite renferme une annexe.

**Le sénateur Bryden :** L'annexe sera-t-elle éliminée?

**Mme Kublu :** Oui, elle le sera quand la Loi sur les langues officielles entrera en vigueur.

**Le sénateur Bryden :** D'après vous, est-ce que ce sera le seul changement?

**Mme Kublu :** Je ne prévois pas d'autres changements. L'annexe a été ajoutée ultérieurement, et c'est pourquoi elle ne fait pas partie du texte de la loi. Bien que la Loi sur les langues officielles ait été adoptée en juin et que la Loi sur la protection de la langue inuite ait été adoptée en septembre, la Loi sur les langues officielles n'a pas reçu l'approbation parlementaire au moment où la Loi sur la protection de la langue inuite a été adoptée.

**Le sénateur Bryden :** Je veux explorer un autre sujet d'intérêt. Dans votre déclaration, vous avez indiqué que bien que les Inuits représentent la majorité de la population au Nunavut, sur le plan linguistique, ils sont minoritaires.

**Mme Kublu :** En effet, ce n'est pas une langue majoritaire. Si vous allez dans n'importe quel magasin du Nord, vous y verrez des affichages en anglais, mais pas en inuit.

**Le sénateur Bryden :** La langue de la majorité est l'anglais?

**Mme Kublu :** C'est exact. C'est la langue de travail et, malheureusement, elle est en train de devenir la langue d'usage dans bien des foyers.

**Le sénateur Bryden :** C'est la langue de la jeunesse.

**Mme Kublu :** Oui, c'est la langue de la jeunesse.

**Le sénateur Bryden :** Que peut-on faire en vertu de la Loi sur les langues officielles?

**Mme Kublu :** On a fait valoir que, outre les langues crie et déné qui ne tombent plus sous le coup de la nouvelle loi, la langue inuite jouit de la même reconnaissance que le français et l'anglais. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le français et l'anglais ont été



not have the same recognition. That is another major difference between the two acts. The Inuit language does have recognition equal to that of French and English.

**Senator Bryden:** It is one thing to actually put in the act that they are equal, but when this goes into force, they are far from being equal as far as actual usage of the languages, in that English is the dominant language at the moment.

Let me go further than that. It will take a significant amount of effort and money in order to give the Inuit language an opportunity to catch up. The earlier witness, and unfortunately because of the blockage there I could not see her name, said it will take money to do that. Do you have any indication that there is funding available to be able to attempt to fast-track the improvement in the use of the Inuit language, particularly as it relates to youth but also in the workplace?

**Ms. Kublu:** The Inuit Language Protection Act will be the tool for us to ensure that our language does continue once it is protected. The Official Languages Act has the Inuit language equal to English and French, but the Inuit Language Protection Act protects the Inuit language so it is recognized as equal and so that actions are taken to ensure that it is equal.

As I said in my opening statement, one of my jobs is to monitor official language rights. Nunavut has had an Official Languages Act right from the beginning and there has been a languages commissioner right from November 1999. We will ensure that once this act has received parliamentary concurrence, we will say that our new act, gives our language, the Inuit language, equal status to that of English and French. We will shout that out from the rooftops. Those that have been also presenting will be doing the same thing. People have rights, but they do not act on them if they are not aware that they have rights.

**Senator Bryden:** Would it be fair to say that it is the Inuit Language Protection Act that is the proactive act? It is the one that will be used or gives you the authority to affect the ability of Inuit to increase in the workplace?

Let us take youth as an example. Could the Inuit Language Protection Act, for example, let you have a program of being able to send talented youth to universities outside Nunavut, or whatever? Suppose you are trying to help youth to become well versed in their own language and their own culture, and if you then have the opportunity to send a number of high school graduates outside because there are things they can learn there and bring back into their community. Does this act empower you or somebody to say that is a good policy and let us do that for the Inuit youth?

**Ms. Kublu:** I will take a 40-year step back in order to answer the question. Forty years ago, we had a very strong language in the home. The language in the home was Inuit only, and so the children grew up with strong language skills. By the time we went to school, we were strong in our language. We had language skills

reconnus, mais les langues autochtones n'ont pas joui de la même reconnaissance. C'est une autre différence majeure entre les deux lois. La langue inuite n'est pas reconnue au même titre que le français et l'anglais.

**Le sénateur Bryden :** Inscrire dans la loi que les langues sont égales est une chose, mais à l'entrée en vigueur de la loi, l'usage fera qu'elles seront loin d'être égales, car l'anglais est la langue dominante en ce moment.

J'irai encore plus loin. Il faudra consacrer des efforts et des sommes considérables pour permettre à la langue inuite de faire du rattrapage. Le témoin précédent, et malheureusement comme ma vision était obstruée, je ne pouvais pas voir son nom, a dit qu'il faudra de l'argent. Savez-vous s'il existe des fonds qui vous permettent d'accélérer l'amélioration de l'usage de la langue inuite, notamment par les jeunes et en milieu de travail?

**Mme Kublu :** La Loi sur la protection de la langue inuite sera pour nous un outil pour faire en sorte que notre langue continue d'exister une fois protégée. La Loi sur les langues officielles met la langue inuite sur un pied d'égalité avec l'anglais et le français, mais la Loi sur la protection de la langue inuite protège la langue inuite en lui accordant un statut égal et en proposant des mesures pour en faire une langue égale.

Comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, une de mes tâches consiste à surveiller les droits linguistiques officiels. Le Nunavut a une Loi sur les langues officielles depuis sa création, de même qu'un commissaire aux langues depuis novembre 1999. Nous allons veiller à ce que la loi, une fois approuvée par le Parlement, nous permette de dire que notre loi donne à notre langue, la langue inuite, un statut égal à celui de l'anglais et du français. Nous allons le crier haut et fort. Les autres témoins feront la même chose. Les gens ont des droits, mais ils ne feront pas respecter ces droits s'ils n'en connaissent pas l'existence.

**Le sénateur Bryden :** Serait-il juste de qualifier de proactive la Loi sur la protection de la langue inuite? C'est elle que vous allez invoquer pour pouvoir promouvoir l'usage de l'inuit en milieu de travail?

Prenons les jeunes à titre d'exemple. La Loi sur la protection de la langue inuite vous permettrait-elle notamment d'élaborer un programme dans le cadre duquel vous pourriez envoyer des jeunes à des universités à l'extérieur du Nunavut? Supposons que vous essayez d'aider des jeunes à se familiariser davantage avec leur langue et leur propre culture, et que vous avez l'occasion d'envoyer un certain nombre de jeunes élèves du secondaire à l'extérieur pour acquérir des connaissances et ensuite retourner dans leur collectivité. Cette loi vous donne-t-elle le pouvoir à vous, ou à quelqu'un d'autre, de déterminer que c'est une bonne politique et de décider d'envoyer vos jeunes inuits à l'extérieur?

**Mme Kublu :** Je vais revenir 40 ans en arrière pour répondre à votre question. Il y a 40 ans, la langue était très présente dans les foyers. En effet, la langue d'usage dans les foyers était l'inuit exclusivement, et en grandissant, les enfants maîtrisaient leur langue. Au moment d'aller à l'école, nous maîtrisions déjà notre

and abilities at this level in Inuktitut. It did not take much to get our English language to that level, and we have been able to proceed from there.

Now we have youth with weak Inuit language skills. Consequently, because they have weak language skills, it is weak language whether it is Inuit or English. Therefore, there is a struggle to try to get the English to the university level. I do believe that having strong Inuit language skills will enable them to reach a higher level of language skills in English.

People do not like moving from home. It is not the language skills that are preventing our young people from going to universities down south. They do not want to leave home.

**The Chair:** We still have more people on the list.

**Senator Bryden:** I know, but what I am really trying to get at is, will it be possible to create programs that can be funded in order to bring the level of use of the Inuit language up to the level where you said it was at one time? It will take effort; it will take teachers within the community. Are the other language groups prepared to stand by and wait and be helpful while you help this group to catch up?

**Ms. Kublu:** When Mr. Cuerrier was speaking, he mentioned that they had the conference to work toward implementation. As languages commissioner, I attended that. We are at the point where English will never become a minority language anywhere in the world. That is just the pervasiveness of the English language.

I do not think English will become one of the other minority languages. The enhancement of the French language in Nunavut also enhances the Inuit language. Enhancing the Inuit language in Nunavut also enhances the French language. As languages commissioner, I am not able to speak to funding because I do not know.

**Senator Watt:** The senator spoke before me on the issue of applying the law and enforcing the law. Those are the two topics that I just wanted to mention.

In terms of applying, you will require money to apply this law. If it is not being followed, honoured or respected, then you also have to think in terms of the enforcement aspects of it. Those two cost money.

Has the Government of Canada made any indication that it will help the Nunavut government with the implementation of applying it and also enforcing it?

**Ms. Kublu:** I am sorry; I am not able to answer that question. I do know that the Government of Nunavut has shown its support by giving my office the funding to hire the Inuit language researcher, the French language researcher and the private sector liaison. I do not think we have anybody from the legislature here who would be able to answer.

langue. Nos compétences et nos aptitudes en inuktitut étaient à ce niveau. Peu de temps après, notre anglais était au même niveau, et nous pouvions faire nos études à partir de là.

Or, aujourd'hui, nous avons des jeunes dont les compétences linguistiques en inuit sont faibles. Par conséquent, leurs compétences linguistiques sont faibles, que ce soit en inuit ou en anglais. C'est pourquoi nous luttons pour garder l'anglais au niveau universitaire. Je suis convaincu que le fait de posséder des compétences linguistiques inuites fortes permettra aux jeunes d'atteindre des niveaux de compétence supérieurs en anglais.

Les gens n'aiment pas quitter leur chez-eux. Ce ne sont pas les compétences linguistiques qui empêchent nos jeunes de fréquenter l'université au sud. C'est qu'ils ne veulent pas partir de chez eux.

**La présidente :** Nous avons encore d'autres sénateurs sur la liste.

**Le sénateur Bryden :** Je sais, mais ce que je veux vraiment savoir, c'est s'il est possible de créer des programmes financés qui permettent de rehausser l'usage de la langue inuite au niveau où il a déjà été, comme vous l'avez déjà dit. Des efforts devront être déployés, notamment de la part des enseignants dans la collectivité. Les autres groupes linguistiques sont-ils prêts à rester sur la touche, à attendre et à vous prêter main-forte pour aider ce groupe à faire du rattrapage?

**Mme Kublu :** M. Cuerrier a parlé de la conférence préparatoire à la mise en œuvre. J'ai assisté à cette conférence en ma qualité de commissaire aux langues. Nous en sommes au point où l'anglais ne sera jamais la langue minoritaire où que ce soit dans le monde. L'anglais est tout simplement une langue dominante.

Je ne pense pas que l'anglais devienne une des autres langues minoritaires. La promotion du français au Nunavut favorise l'usage de la langue inuite. De même, la promotion de la langue inuite au Nunavut renforce l'usage du français. À titre de commissaire aux langues, je ne suis pas en mesure de vous parler de financement, car je ne sais pas ce qu'il en est.

**Le sénateur Watt :** Le sénateur qui m'a précédé a parlé de la différence entre la mise en œuvre de la loi et l'application de la loi. Ce sont deux sujets que je voulais simplement aborder.

Il vous faudra de l'argent pour mettre en œuvre la loi. Si elle n'est pas observée, honorée ou respectée, il vous faudra alors la faire respecter. Ces deux activités coûtent de l'argent.

Le gouvernement du Canada vous a-t-il dit qu'il aidera le gouvernement du Nunavut dans la mise en œuvre et l'application de la loi?

**Mme Kublu :** Je suis navrée, mais je ne suis pas en mesure de répondre à cette question. Cela dit, je sais que le gouvernement du Nunavut a manifesté son soutien en accordant à mon bureau le financement nécessaire pour recruter un chercheur en langue inuite, un chercheur en français ainsi qu'un agent de liaison avec le secteur privé. Je ne pense pas que nous ayons un représentant de l'assemblée législative ici qui soit capable de vous répondre.



**Senator Watt:** Madam Chair, will we have an opportunity to ask the federal representatives about this matter?

**The Chair:** The federal witnesses that we have scheduled are civil servants from the Department of Justice to answer essentially technical questions. They may have some information about funding, but they are not primarily responsible for that. We can try and see if we can get an answer from the Minister of Heritage. At the moment, we have no witnesses scheduled from that department. We will try to get an answer on that for you, Senator Watt.

**Senator Watt:** I think that is a very important element of our responsibility, to ensure if we are passing the law, it will go forward and not fall into a stalemate.

**Senator Milne:** Ms. Kublu, we have been talking about money; it will take money to encourage the use of Inuktitut. Are there any plans that you are aware of for classes for young people?

**Ms. Kublu:** Are there any what?

**Senator Milne:** Plans for classes for young people in Inuktitut?

**Ms. Kublu:** Oh, school. That is within the Inuit Language Protection Act, yes. Within the Inuit Language Protection Act, parents have the right to have their children taught in Inuktitut.

Starting July 1, which is not too far from now, the schools in Nunavut must be able to offer classes in the Inuit language from kindergarten to grade 3, which means that those who are going to school in September will be able to have classes. That is already true in many communities, but not all. As of September 2009, all schools in Nunavut will have to be able to offer classes in the Inuit language from K to 3, if that is what the parents desire.

Then the grades go on up to grade 12.

**Senator Milne:** So it will increase year by year, then, as they go up.

**Ms. Kublu:** Yes.

**Senator Milne:** But it will still be voluntary?

**Ms. Kublu:** Because we have an Inuit majority, once the parents know that they have that right, they will exercise it. As I said, people have rights. Once they know that they have their rights, then they will exercise their rights.

We are ensuring that they know that the Inuit Language Protection Act is being phased in. That is why the grades are going up. It is not starting right in September 2009 that all children will be taught in Inuktitut.

**Le sénateur Watt :** Madame la présidente, aurons-nous l'occasion de poser la question à des représentants du gouvernement fédéral?

**La présidente :** Les témoins fédéraux que nous avons invités sont des fonctionnaires du ministère de la Justice qui viendront essentiellement pour répondre à des questions techniques. Il se peut qu'ils aient à leur disposition certains renseignements sur le financement, mais ce n'est pas leur principale responsabilité. Nous pouvons toujours essayer de voir si nous pouvons obtenir une réponse du ministre du Patrimoine. Pour l'instant, aucun témoin de ce ministère n'est censé comparaître. Nous essaierons de vous obtenir une réponse, sénateur Watt.

**Le sénateur Watt :** Je crois que c'est un élément très important de notre responsabilité, c'est-à-dire veiller à ce que les lois que nous adoptons puissent être mises en œuvre et qu'elles ne s'enlisent pas.

**Le sénateur Milne :** Madame Kublu, nous sommes en train de parler d'argent, et il en faudra pour encourager l'usage de l'inuktitut. Savez-vous s'il existe des projets de cours de langue pour les jeunes?

**Mme Kublu :** Des projets de quoi au juste?

**Le sénateur Milne :** Des projets de cours de langue inuktitut pour les jeunes?

**Mme Kublu :** Vous voulez dire une école! Cela est prévu dans la Loi sur la protection de la langue inuite. En effet, cette loi stipule que les parents ont le droit d'envoyer leurs enfants à une école en inuktitut.

À compter du 1<sup>er</sup> juillet, ce qui n'est pas très loin, les écoles du Nunavut doivent être en mesure d'offrir des cours en langue inuite de la maternelle à la troisième année, ce qui signifie que les élèves qui commenceront leur scolarité en septembre pourront assister à ces cours. C'est déjà le cas dans de nombreuses collectivités, mais pas toutes. À partir de septembre 2009, toutes les écoles du Nunavut seront tenues d'offrir des cours en langue inuite entre la maternelle et la troisième année, si tel est le souhait des parents.

Puis cela va jusqu'à la 12<sup>e</sup> année.

**Le sénateur Milne :** Il y aura donc une progression année après année, à mesure qu'on passe à une autre classe.

**Mme Kublu :** C'est exact.

**Le sénateur Milne :** Mais ce sera toujours volontaire?

**Mme Kublu :** Comme nous avons une majorité inuite, une fois que les parents sauront qu'ils ont ce droit, ils l'exerceront. Comme je l'ai dit, les gens ont des droits. Une fois qu'ils sont au courant de ces droits, ils les exerceront.

Nous faisons tout en notre pouvoir pour que les gens sachent que la Loi sur la protection de la langue inuite est mise en œuvre graduellement. C'est pourquoi il y a une progression dans les classes. Tous les cours ne seront pas offerts en inuktitut à tous les enfants à partir de septembre 2009.

**Senator Milne:** I thank you for that answer. Senator Joyal asked me to ask if you have any plans to cooperate with the federal Commissioner of Official Languages, Mr. Fraser, on how to implement this new act. If so, what are they?

**Ms. Kublu:** Shortly after I got into the position of languages commissioner, I went to meet Commissioner Fraser in his office to introduce myself. The previous languages commissioner of Nunavut has always had a working relationship with the official languages commissioner of Canada. I have continued to keep in touch with Commissioner Fraser. I think we will just make sure that we continue to be in touch.

I told Ms. Tremblay that I will gladly work with the commissioner, but I will not accept him as my big brother.

**Senator Milne:** Good for you. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Senator Milne. From what I have heard of Senator Joyal's views, I do not think that was what he had in mind.

**Senator Corbin:** I am not sure if my question is pertinent to the terms of reference of the committee. Looking under the heading of "languages commissioner" and paragraph 16(2), eligibility for appointment to languages commissioner, subparagraph (a) says that you must demonstrate an interest in and willingness to respond to the concerns, experiences and perspectives of individuals from or representatives of all three official language communities.

In listening to you this afternoon, I heard you refer to the French language researcher. My question is, because it is not stipulated in section 16 or any other section, must the commissioner be proficient in all three languages?

**Ms. Kublu:** I do not think so.

**Senator Corbin:** You are obviously bilingual, but are you trilingual?

**Ms. Kublu:** I tried to study French, and the verb conjugations did me in.

**Senator Corbin:** I sympathize with you. It was just a question. I am nosy sometimes, and that is the kind of question I like to put.

Should I conclude that, with respect to complaints by the French-speaking community, it would be the responsibility of the French language researcher to inquire and to report to you, basically?

**Ms. Kublu:** The languages commissioner is the ultimate person responsible.

**Senator Corbin:** Yes. You are the boss.

**Ms. Kublu:** However, because you heard that we are in an area of over 2 million square kilometres — we are spread out and it is all fly-in, although there is not a large population. Although we are not anticipating many concerns to be raised, there will be some.

**Le sénateur Milne :** Je vous remercie de votre réponse. Le sénateur Joyal voulait que je vous demande si vous avez des projets de coopération avec le commissaire fédéral aux langues officielles, M. Fraser, sur la façon de mettre en œuvre cette nouvelle loi. Le cas échéant, quels sont ces projets?

**Mme Kublu :** Peu de temps après mon entrée en fonction à titre de commissaire aux langues, je suis allée rencontrer le commissaire Fraser dans son bureau pour me présenter. Les commissaires aux langues précédents du Nunavut ont toujours entretenu une relation de travail avec le commissaire aux langues officielles du Canada. Je reste en contact avec le commissaire Fraser. Je pense que nous devons nous efforcer de ne pas perdre le contact.

J'ai dit à Mme Tremblay que je collaborerai volontiers avec le commissaire, mais je n'accepterai pas qu'il surveille mes activités.

**Le sénateur Milne :** Tant mieux pour vous. Merci.

**La présidente :** Merci, sénateur Milne. D'après ce que j'ai compris des propos du sénateur Joyal, ce n'est pas ce qu'il avait en tête.

**Le sénateur Corbin :** Je ne sais pas si ma question cadre avec l'ordre de renvoi du comité. Sous la rubrique « commissaire aux langues », au paragraphe 16(2) sur l'admissibilité au poste, à l'alinéa a), on dit qu'il faut manifester un intérêt pour les préoccupations, expériences et points de vue des membres ou représentants des trois communautés linguistiques des langues officielles, et la volonté d'agir en conséquence.

Cet après-midi, je vous ai entendu parler d'un chercheur en langue française. Voici ma question, puisque l'article 16 et le reste du texte sont muets là-dessus : le commissaire ne doit-il pas parler les trois langues officielles?

**Mme Kublu :** Je ne pense pas.

**Le sénateur Corbin :** Vous êtes manifestement bilingue, mais êtes-vous trilingue?

**Mme Kublu :** J'ai essayé d'apprendre le français, mais la conjugaison des verbes a été une pierre d'achoppement pour moi.

**Le sénateur Corbin :** Vous avez toute ma sympathie. Ce n'était qu'une question. Je suis parfois curieux, et c'est le genre de questions que j'aime poser.

Dois-je conclure que si des plaintes sont déposées par des membres de la communauté francophone, il incombera au chercheur en langue française de faire enquête et de vous présenter un rapport?

**Mme Kublu :** Le commissaire aux langues est le responsable, au bout du compte.

**Le sénateur Corbin :** Oui, c'est vous la patronne.

**Mme Kublu :** Il reste que comme notre territoire mesure plus de deux millions de kilomètres carrés, sans accès sinon par avion, nous n'avons pas une population très importante. Nous ne nous attendons pas à ce qu'il y ait de nombreuses plaintes, mais il y en aura.



The purpose of having a researcher/investigator within our office is so that we can ensure there is someone in our office dedicated to that rather than being in a situation of where currently we rely on interpreting and translation.

**Senator Corbin:** I see.

**Ms. Kublu:** That way, we will have it in-house.

**Senator Corbin:** A direct approach.

**Ms. Kublu:** Yes.

**The Chair:** Thank you, Senator Corbin. I have a couple of questions. I will try to put them quickly. I will not ask you for long answers because we have kept you much later than we planned, and we still have two more panels of witnesses to hear.

The first question has to do with this matter of significant demand, where there is significant demand for services. You, I think, will be the one responsible in large measure for deciding where that is. What do you think "significant demand" means?

**Ms. Kublu:** I would begin by doing a little bit of educating. In the small community of Repulse Bay, there is a population of about 600, the majority Inuit. There might be 580 Inuit, and of the non-Inuit, they might all be English-speaking only, or there might be one Francophone. In that case, one would not consider that there was a significant demand for the municipality of Repulse Bay to provide services in the French language.

However, because French is an official language of Nunavut, that one person still has the right to receive services in French, especially in cases of health care and safety concerns.

**The Chair:** Some of that would presumably have to be done by remote means?

**Ms. Kublu:** Yes.

**The Chair:** Technology is a wonderful thing, is it not? There is interesting work being done on remote medical care.

**Ms. Kublu:** That is an example of where I, as language commissioner, would have to determine if there is a significant demand for the community of Repulse Bay to be providing French in addition to English and Inuktitut.

**The Chair:** I take from what you say that a fundamental instinct for generosity would be guiding you but also based on very specific analysis of the circumstances in each case. Is that a fair statement?

**Ms. Kublu:** Yes.

**The Chair:** Thank you. Next question. I shall now betray my abysmal ignorance. I hope you will enlighten me.

The Official Languages Act says in the preamble that there will be three official languages and defines the Inuit language as meaning the Inuit language as defined in the Inuit Language Protection Act. The Inuit Language Protection Act says that Inuit language means, in most places, Inuktitut; in or near four places, Inuinnaqtun and both languages where the cabinet decides.

Nous voulons avoir un chercheur ou un enquêteur à nos bureaux, qui se consacrera à cette tâche, plutôt que de dépendre comme nous le faisons actuellement de l'interprétation et de la traduction.

**Le sénateur Corbin :** Je vois.

**Mme Kublu :** Ainsi, tout se fera à l'interne.

**Le sénateur Corbin :** De manière directe.

**Mme Kublu :** Oui.

**La présidente :** Merci, sénateur Corbin. J'ai quelques questions. Je les poserai rapidement. Comme nous avons déjà dépassé le temps prévu et qu'il y a encore deux autres groupes de témoins à entendre, je vous demanderais de nous donner de courtes réponses.

Ma première question porte sur la demande importante de services. Ce sera en grande partie à vous de décider à cet égard. À votre avis, qu'est-ce qu'une demande importante?

**Mme Kublu :** Pour vous répondre, je citerai certains faits. La petite collectivité de Repulse Bay compte environ 600 habitants, dont la majorité sont des Inuits. Il y a peut-être 580 Inuits, et de tous les non-Inuits, il n'y a peut-être qu'un francophone, les autres étant anglophones. Dans ce cas-ci, je ne considérerais pas qu'il y a une demande importante de services en français.

Il reste que comme le français est une langue officielle au Nunavut, ce francophone a droit à des services en français, surtout pour des questions de santé et de sécurité.

**La présidente :** On présume que ces services seraient offerts à distance?

**Mme Kublu :** Oui.

**La présidente :** La technologie est une chose merveilleuse, n'est-ce pas? On fait du travail très intéressant du côté de la télémédecine.

**Mme Kublu :** Voilà un exemple de situation où j'aurai, comme commissaire aux langues, à déterminer s'il y a une demande importante de services en français à Repulse Bay, en plus des services en anglais et en inuktitut.

**La présidente :** J'en déduis que votre générosité naturelle vous guidera, mais que vous ferez aussi une analyse précise des circonstances dans chaque cas, n'est-ce pas?

**Mme Kublu :** Oui.

**La présidente :** Merci. Question suivante. Vous serez à même de constater ma grande ignorance. J'espère que vous éclairerez ma lanterne.

La Loi sur les langues officielles dit dans son préambule qu'il y aura trois langues officielles et définit la langue inuite selon la définition de la Loi sur la protection de la langue inuite. D'après cette loi, il s'agit dans la plupart des cas de l'inuktitut mais, dans quelques autres cas, environ quatre, c'est l'inuinnagtun ou les deux langues, selon ce que décide le Cabinet.

You will notice I said “both languages.” We were told earlier today that the two are dialects of one language but that they are written differently. I just wonder if you can briefly explain to us how different the dialects are. I am not asking for a long linguistic dissertation here. My core question is, are they converging or diverging?

**Ms. Kublu:** The Inuit language spans from Alaska to Greenland. It is one language with many dialects. In our case, Nunavut has the Inuinnaqtun and the Inuktitut. The Inuktitut dialect has many subdialects. Senator Watt and I speak two different subdialects. We both speak Inuktitut.

**The Chair:** You both understand each other?

**Ms. Kublu:** Yes, we can understand each other. We both use the syllabic writing system. The syllabic writing system is used in Eastern Canada as well as Nunavik. That is historical. It is related to the missionaries that came. It is one language and two significantly different dialects.

**The Chair:** Significantly different.

**Ms. Kublu:** Significantly different.

**The Chair:** Do you understand each other when you speak?

**Ms. Kublu:** I can understand what they are saying.

**The Chair:** Vice versa?

**Ms. Kublu:** Yes.

**The Chair:** Are they converging or diverging?

**Ms. Kublu:** I think there is a convergence occurring all over Nunavut, and there will be more of a convergence of dialects because the Inuit Language Protection Act states that there will be the creation of an Inuit language authority.

**The Chair:** With standards and common vocabulary.

**Ms. Kublu:** The reason for that is to provide a measure of protection for the Inuit language. It is not seeking to have people speaking the same dialect. We want to ensure that when a young person in Pangnirtung gives one word for “picture,” that a young person in Gjoa Haven will understand instead of reverting to the word in English. They will have one word and it will be spoken in Inuktitut.

**The Chair:** Thank you. In closing, I hope you would permit me a small comment as an English Quebecer.

You said earlier that English will never be a minority language anywhere. There is a distinction that will become much more important in the future than it is now from your point of view. I would ask you to distinguish between the all-pervasive, universal flood of the English language and the language used by individual citizens as they go about their daily life and the needs of those citizens. Much of that English comes out of the United States in our broadcast media and films, but now also from countries as distant as India. There is a difference between having CNN

J’ai bien dit « les deux ». Plus tôt aujourd’hui, on nous a dit qu’il s’agit de deux dialectes d’une même langue, dont l’écriture est différente. Pourriez-vous nous expliquer en quoi diffèrent ces dialectes? Je ne veux pas une longue dissertation linguistique. Il s’agit essentiellement de savoir s’il y a convergence ou divergence entre les deux.

**Mme Kublu:** La langue inuite se parle de l’Alaska au Groenland. C’est une langue qui comprend de nombreux dialectes. Dans notre cas, au Nunavut se parlent l’inuinnagtun et l’inuktitut. Le dialecte inuktitut comprend de nombreux sous-dialectes. Le sénateur Watt et moi parlons deux sous-dialectes différents, mais nous parlons tous les deux l’inuktitut.

**La présidente:** Et vous vous comprenez l’un et l’autre?

**Mme Kublu:** Oui, nous nous comprenons. Nous nous servons tous deux de l’écriture syllabique, qui est employée dans l’Est du Canada ainsi qu’au Nunavik. C’est pour des raisons historiques. C’est à cause de l’œuvre missionnaire. Il s’agit donc d’une langue, mais de deux dialectes très différents.

**La présidente:** Très différents.

**Mme Kublu:** Très différents.

**La présidente:** Et vous vous comprenez quand vous parlez?

**Mme Kublu:** Je peux comprendre ce qu’ils disent.

**La présidente:** Et eux vous comprennent?

**Mme Kublu:** Oui.

**La présidente:** Y a-t-il convergence ou divergence?

**Mme Kublu:** Je pense qu’il y a convergence pour tout le Nunavut, et qu’il y en aura plus pour les dialectes, parce que la Loi sur la protection de la langue inuite prévoit la création d’un office de la langue inuite.

**La présidente:** Ainsi que des normes et un vocabulaire communs.

**Mme Kublu:** L’objectif est de protéger la langue inuite. Nous ne cherchons pas à faire en sorte que tous parlent le même dialecte. Nous voulons nous assurer que lorsqu’un jeune de Pangnirtung dit un mot pour « image », un jeune de Gjoa Haven le comprendra, au lieu d’employer le mot en anglais. Ils se serviront du même mot, un mot inuktitut.

**La présidente:** Merci. En terminant, permettez que je fasse une petite déclaration, en tant que Québécoise anglophone.

Vous avez dit que l’anglais ne sera jamais une langue minoritaire, où que ce soit. Il y a une distinction qui gagnera en importance à l’avenir, par rapport à la situation actuelle, pour vous. Il faut distinguer entre l’anglais, qu’on trouve partout, une langue universelle envahissante, et la langue qu’emploient les citoyens dans leur quotidien, d’une part, et d’autre part, les besoins de ces citoyens. Beaucoup de l’anglais qu’on entend provient des États-Unis, dans les médias et le cinéma, mais maintenant aussi de pays aussi éloignés que l’Inde. Il y a une



invade your living room and being an elderly person or single mother who needs social services.

If all goes according to plan, the Inuit language will become the language commonly used in Nunavut. It will be the common majority language of work, public administration and public service with protection for minority languages.

As that happens, it will be important to bear in mind the impact on those individuals of whom I speak. As you go forward and as the place of the Inuit language grows to what it should be in Nunavut, bear in mind the impact on the individuals and not only the planetary nature of the English language. For example, in a few years, you might find it appropriate to have a researcher/investigator not only for the Inuit language and the French language, but for the English language as well.

**Ms. Kublu:** When we reach that bridge, because we will have already crossed it with Inuit language and the French language, I think the same thing would happen with English.

**The Chair:** Thank you, Ms. Kublu. It is been most interesting and helpful to us. This is a day in which we are learning a great deal.

Honourable senators, we are very pleased to welcome our next witnesses to the table from the Qikiqtani Inuit Association, Mr. Joe Attagutaaluk, Executive Member and Navarana Beveridge, Director, Senior Policy; and from Nunavut Tunngavik Inc., Laurie Pelly, Legal Counsel.

We will ask you to make an opening statement and then we will ask questions.

**Joe Attagutaaluk, Executive Member, Qikiqtani Inuit Association:** I was expecting to have an interpreter.

**The Chair:** I apologize profusely.

**Mr. Attagutaaluk:** Since I do not have an interpreter, I will try to read in English.

Thank you for this opportunity to present to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Today, I am speaking on behalf of Nunavut Tunngavik Inc. which represents all the Inuit beneficiaries of the Nunavut land claims agreement. With me is Laurie Pelly, Legal Counsel, Nunavut Tunngavik Inc.; and Navarana Beveridge, Director Social Policy, Qikiqtani Inuit Association. They will be available for questions.

With regard to our involvement in the development of the amendments to the Nunavut Official Languages Act, under article 32 of the Nunavut land claims agreement, Inuit have the right to participate in the development of social and cultural policies of the federal and territorial governments, and in the design of social and cultural programs and services, including their method of delivery within Nunavut.

différence entre l'incursion de CNN dans le salon de tous et chacun, et les services sociaux en anglais dont a besoin une personne âgée ou une mère de famille monoparentale.

Si tout se passe selon les prévisions, la langue inuite deviendra la langue d'usage au Nunavut. Ce sera la langue de la majorité au travail, dans l'administration publique, et dans les services publics, et les langues minoritaires seront aussi protégées.

Justement, il sera important de ne pas oublier l'impact sur les gens dont je parle. Avec le temps, et à mesure que la langue inuite prendra davantage la place qui lui revient au Nunavut, il ne faudra pas oublier l'impact sur les gens et penser uniquement à la nature planétaire de l'anglais. Par exemple, dans quelques années, il pourrait devenir approprié d'avoir un chercheur ou un enquêteur, non seulement pour les langues inuite et française, mais aussi pour la langue anglaise.

**Mme Kublu :** Je crois qu'après l'inuit et le français, la même chose pourrait se produire avec l'anglais.

**Le président :** Merci, madame Kublu. Vos commentaires sont des plus intéressants et utiles pour nous. Nous apprenons beaucoup aujourd'hui.

Honorables sénateurs, nous sommes très ravis d'accueillir nos prochains témoins. De la Qikiqtani Inuit Association, nous recevons M. Joe Attagutaaluk, membre exécutif, et Mme Navarana Beveridge, directrice de la politique sociale et, de la Nunavut Tunngavik Inc., nous accueillons Mme Laurie Pelly, conseillère juridique.

Nous allons vous demander de faire un exposé liminaire, et nous vous poserons ensuite des questions.

**Joe Attagutaaluk, membre exécutif, Qikiqtani Inuit Association :** Je m'attendais à avoir un interprète.

**Le président :** Je me confonds en excuses.

**M. Attagutaaluk :** Puisque nous n'avons pas d'interprète, je vais tenter de lire en anglais.

Je vous remercie de me donner l'occasion de faire un exposé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Aujourd'hui, je parle au nom de la Nunavut Tunngavik Inc., qui représente tous les Inuits signataires de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Je suis accompagné de Laurie Pelly, conseillère juridique auprès de la Nunavut Tunngavik Incorporated, et de Navarana Beveridge, directrice de la politique sociale de la Qikiqtani Inuit Association. Elles pourront répondre à vos questions.

En ce qui concerne notre participation à la préparation des modifications à la Loi sur les langues officielles du Nunavut, en vertu de l'article 32 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, les Inuits ont le droit de participer à l'élaboration des politiques sociales et culturelles des administrations publiques fédérales et territoriales, ainsi qu'à la conception de programmes et de services sociaux et culturels, y compris leurs méthodes de prestation au sein du Nunavut.

The changes to the Nunavut Official Languages Act were developed over a period of three years through a joint steering committee of the Government of Nunavut and NTI representatives, with the Nunavut Official Languages Commissioner as a special adviser. At the end of a lengthy process that involved consultation with individuals and groups with interest in language throughout Nunavut, including working closely with the Association des francophones du Nunavut and the commission scolaire francophone du Québec, the new Nunavut Official Languages Act was passed on June 4, 2008. It was a day of celebration. As a result, representatives of Nunavut are strongly in support of the new act.

Next, I will address the removal of six Aboriginal languages from the Nunavut Official Languages Act. As was noted by this committee last week, the Nunavut Official Languages Act no longer contains reference to six Aboriginal languages that are not spoken in Nunavut, but, rather, in the Northwest Territories. These languages are Chipewyan, Cree, Dogrib, Gwich'in, North Slavey and South Slavey. If any of these six Aboriginal languages were spoken in Nunavut, we would fully support those language rights being included in the Nunavut Official Languages Act, but this is not the case. The removal of these languages from the Official Languages Act is the reason that, under section 38 of the federal Nunavut Act, Parliament must concur in the amendment of the Official Languages Act.

The background of this amendment is that when we became the territory of Nunavut in 1999, the laws of the Northwest Territories were duplicated and, with few changes, continued to apply in Nunavut. This was done in order to ensure a smooth and timely transition and to allow the new Legislative Assembly of Nunavut, once it came into being, to make the changes to the laws that it believed were needed for Nunavut. This is how we Inuit in Nunavut came to inherit the NWT Official Languages Act which included official language status for the languages of the First Nations peoples of the Northwest Territories.

These six Aboriginal languages are not now and have never been spoken by any measurable proportion of the population in Nunavut. Nunavut is 85 per cent Inuit, and the language spoken in Nunavut is overwhelmingly the Inuit language in its various dialects. The speakers of these six First Nations languages reside in the Northwest Territories, not in Nunavut; therefore, it is no longer necessary or appropriate to include these languages in the Nunavut Official Languages Act. As Inuit, we have fought and continue to fight very hard to protect, promote and advance the Inuit language in Nunavut, to ensure its revitalization as well as its long-term sustainability.

A question was raised by the committee last week with regard to whether any rights or services provided to francophones under the new Official Languages Act would be diminished. The answer is perhaps best provided by the president of the Association des francophones du Nunavut who was quoted in *Nunavut News* during the passing of the Official Languages Act as saying that:

Les modifications à la Loi sur les langues officielles du Nunavut ont été élaborées sur une période de trois ans par un comité directeur bipartite comprenant des représentants du gouvernement du Nunavut et de la NTI, le commissaire aux langues officielles du Nunavut jouant le rôle de conseiller spécial. À la fin d'un long processus de consultation auprès de particuliers et de groupes intéressés aux langues dans l'ensemble du Nunavut, y compris un travail collaboratif avec l'Association des francophones du Nunavut et la Commission scolaire francophone du Québec, la nouvelle loi sur les langues officielles du Nunavut a été adoptée le 4 juin 2008. Ce fut un jour de célébration. Les représentants du Nunavut, par conséquent, appuient fortement la nouvelle loi.

Je parlerai maintenant de la suppression de six langues autochtones de la Loi sur les langues officielles du Nunavut. Comme ce comité l'a remarqué la semaine dernière, la Loi sur les langues officielles du Nunavut ne contient plus de références à six langues autochtones qui ne sont pas parlées au Nunavut mais plutôt dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces langues sont les suivantes : le chipewyan, le cri, le dogrib, le gwich'in, le slave du Nord et le slave du Sud. Si l'une de ces six langues autochtones était parlée au Nunavut, nous accorderions notre plein appui à l'inclusion des droits linguistiques connexes dans la Loi sur les langues officielles du Nunavut, mais ce n'est pas le cas. En vertu de l'article 38 de la Loi sur le Nunavut du gouvernement fédéral, le Parlement doit approuver la modification de la Loi sur les langues officielles si la mesure porte sur le retrait de ces langues de cette même loi.

Cette modification découle du fait qu'à la création du territoire du Nunavut en 1999, les lois des Territoires du Nord-Ouest ont été adoptées, avec peu de modifications, pour le Nunavut. Cette décision a été prise pour assurer une transition facile et rapide et pour permettre à la nouvelle Assemblée législative du Nunavut, une fois établie, de modifier les lois qu'elle jugerait appropriées pour le Nunavut. C'est ainsi que les Inuits du Nunavut ont hérité de la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest, qui accorde le statut de langues officielles aux langues des Premières nations des Territoires du Nord-Ouest.

Ces six langues autochtones ne sont pas et n'ont jamais été parlées dans une proportion mesurable de la population du Nunavut. Le territoire est à 85 p. 100 inuit, et la langue parlée au Nunavut est en grande majorité la langue des Inuits, dans ses divers dialectes. Ceux qui parlent l'une des six langues des Premières nations vivent dans les Territoires du Nord-Ouest et non pas au Nunavut; il n'est donc pas nécessaire ou approprié d'inclure ces langues dans la Loi sur les langues officielles du Nunavut. En tant qu'Inuits, nous avons lutté, et continuons de le faire avec vigueur, afin de protéger, de promouvoir et de faire valoir la langue des Inuits au Nunavut, pour assurer sa revitalisation ainsi que sa durabilité à long terme.

La semaine dernière, le comité a soulevé la question de savoir si certains droits ou services fournis aux francophones dans le cadre de la nouvelle Loi sur les langues officielles seraient diminués. La meilleure réponse est sans doute celle donnée par la présidente de l'Association des francophones du Nunavut, citée dans le *Nunavut News* après l'adoption de la Loi sur les langues officielles : « Il



“This is a historic moment for Nunavut. We are thrilled to have contributed to the development of the new Official Languages Act. The act will protect not only the constitutional rights of the francophone community but also provide the long-needed recognition of the Inuit language.”

As well, the Director General of the Association des francophones du Nunavut, Mr. Daniel Currier, presented to the Standing Senate Committee on Official Languages on March 10, 2008, asking the Government of Canada to pass the new Official Languages Act as quickly as possible.

Far from diminishing rights and services of the francophone or anglophone communities, a review of the act reveals that the rights and services contained in the OLA are completely protected. Furthermore, if you compare the Nunavut Official Languages Act with the old NWT Official Languages Act, you will find a number of new sections in the Nunavut OLA which strengthen these rights.

Specifically, the new act contains expanded rights allowing any person before a judicial body to request a printed or recorded translation of a final decision, order or judgment in his or her preferred language and require translations for the final decisions, orders or judgments if they are of specific interest or of importance to any of Nunavut's official language communities.

The new Official Languages Act contains language in its recitals providing for the protection and promotion of the French language and the vitality of the francophone community and for a framework for action with the goal of ensuring that the Inuit and the francophone communities each have the means necessary to safeguard and strengthen their cultural expression.

The new act also contains strong implementation and accountability provisions that require the Minister of Languages to promote and advocate the equal status of the official languages and promote the effective implementation of the act through a comprehensive implementation plan with the involvement of the English- and French-language communities.

In short, the new Official Languages Act is a far improved and strengthened vehicle for securing language and cultural expression for all Inuit language, English and French right holders.

This committee received a letter written by the federal Commissioner of Official Languages to the Nunavut Minister of Culture, Elders, Language and Youth, the Honourable Louis Tapardjuk, in May 2007. This letter was written two years ago while Bill 6, as it was then, was in its consultation phase. The concerns raised by the commissioner were subsequently addressed, so this letter is no longer relevant in terms of those concerns. It is noteworthy, however, that the commissioner also praised Bill 6 in many areas, such as the equal status of the Inuit language, English and French.

s'agit d'un moment historique pour le Nunavut. Nous sommes ravis d'avoir contribué à l'élaboration de la nouvelle Loi sur les langues officielles. La loi protégera non seulement les droits constitutionnels de la communauté francophone, mais elle accordera aussi à la langue des Inuits une reconnaissance qui se fait attendre depuis longtemps ».

Par ailleurs, le directeur général de l'Association des francophones du Nunavut, M. Daniel Currier, qui a fait une déclaration au Comité sénatorial permanent des langues officielles le 10 mars 2008, a demandé au gouvernement du Canada d'adopter le plus tôt possible cette nouvelle Loi sur les langues officielles.

Loin de diminuer les droits et les services de la communauté francophone ou anglophone, un examen de la loi révèle que les droits et services en question sont complètement protégés. De plus, quand on compare la Loi sur les langues officielles du Nunavut à l'ancienne Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest, on trouve plusieurs nouveaux articles dans la loi du Nunavut qui renforcent ces droits.

Plus précisément, la nouvelle loi comprend des droits étendus qui permettent à toute personne comparissant devant un tribunal de demander une traduction imprimée ou enregistrée d'une décision, d'un ordre ou d'un jugement final dans la langue de son choix, et de demander la traduction de décisions, ordres ou jugements finaux s'ils peuvent être susceptibles d'intéresser une communauté de langue officielle au Nunavut ou d'être importants pour elle.

Le contenu des attendus de la nouvelle Loi sur les langues officielles prévoit la protection et la mise en valeur de la langue française et de la vitalité de la communauté francophone; il prévoit aussi un cadre d'action pour faire en sorte que les communautés inuites et francophones disposent chacune des moyens nécessaires pour protéger et renforcer leur expression culturelle.

La nouvelle loi comporte aussi de fortes dispositions de mise en œuvre et de reddition de comptes, où le ministre responsable des langues doit promouvoir et préconiser un statut égal pour les langues officielles, et promouvoir la mise en œuvre efficace de la loi au moyen d'un plan d'ensemble auquel participent les communautés de langue française et anglaise.

Bref, la nouvelle Loi sur les langues officielles constitue un bien meilleur moyen, plus fort, pour protéger la langue et l'expression culturelle de tous les détenteurs inuits, francophones et anglophones de droits linguistiques.

Le comité a reçu une lettre rédigée par le commissaire aux langues officielles du gouvernement fédéral et adressée au ministre de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse du Nunavut, l'honorable Louis Tapardjuk, en mai 2007. Cette lettre a été rédigée il y a deux ans, quand le projet de loi 6, à l'époque, en était à l'étape de consultation. Les préoccupations soulevées par le commissaire ont par la suite été traitées; la lettre n'est donc plus pertinente par rapport à ces préoccupations. Il est intéressant de remarquer, toutefois, que le commissaire a été élogieux à propos du projet de loi 6 dans plusieurs secteurs tels que le statut égal de la langue des Inuits, du français et de l'anglais.

The languages commissioner of Canada noted that sections 12(5) and 12(6) of Bill 6 should require all territorial institutions, rather than just government departments and agencies, to ensure that communication with and services to the public that are offered on their behalf by a third party are offered in the territory's official languages. The Government of Nunavut adopted the recommendations of the languages commissioner, and sections 12(2) and 11(1) now give those obligations to every territorial institution.

The languages commissioner also noted a potential problem if Hansard were only available in its original language and in the other official languages upon request. Changes were therefore made to the Nunavut Official Languages Act to state that records and journals of the legislative assembly shall be printed and published in English and French, with both versions being equally authoritative.

In conclusion, we have spent three years developing the Official Languages Act with the Government of Nunavut in consultation with key stakeholders, focus groups and the general public. A lot of time, effort and expertise have gone into developing this act. Despite the fact that we are a young territory, we feel that the Nunavut Official Languages Act can serve as a stimulus to protect, promote and advance Aboriginal and French language rights across Canada. The Official Languages Act is legislation that goes beyond goodwill and intentions. It will protect and advance Inuit language rights in key areas of society. We have debated, argued and finally celebrated the passing of the Official Languages Act at the Nunavut Legislative Assembly. I now urge you on behalf of all Inuit in Nunavut to give us another cause for celebration by concurring in the Official Languages Act for Nunavut.

**The Chair:** Thank you. Let me apologize again. We had intended to have translation from Inuktitut available for the whole of today's proceedings. As you probably know, the Senate's provision of that translation is still in the pilot project stage. This means we do not have the full panoply of budget and personnel that I hope we will have when it becomes just a normal part of the way we operates. Today, we ran out of staff because of the retirement of Senator Adams, which is occurring in a different place. That is the reason. It is not an excuse from your point of view, but it is the best explanation I can offer you, with our apologies.

Ms. Pelly and Ms. Beveridge, do either of you have a statement to add?

**Laurie Pelly, Legal Counsel, Nunavut Tunngavik Inc.:** No, we are just here to answer questions.

**The Chair:** We will go first to Senator Watt.

[*Editor's Note: Senator Watt spoke in Inuktitut.*]

Le commissaire aux langues officielles du gouvernement fédéral a remarqué que les paragraphes 12(5) et 12(6) du projet de loi 6 devraient exiger que toutes les institutions territoriales, et non pas seulement les ministères et organismes gouvernementaux, veillent à ce que les communications avec le public et les services qui lui sont offerts en leur nom par un tiers soient disponibles dans les langues officielles des territoires. Le gouvernement du Nunavut a adopté les recommandations du commissaire aux langues officielles et, en vertu des paragraphes 12(2) et 11(1), ces obligations incombent maintenant à toute institution territoriale.

Le commissaire aux langues officielles a aussi remarqué un problème éventuel si les débats de la Chambre des communes ne sont disponibles que dans la langue d'origine et dans les autres langues officielles sur demande. Des modifications ont donc été apportées à la Loi sur les langues officielles du Nunavut pour indiquer que les dossiers et les comptes rendus officiels de l'assemblée législative seront imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions faisant pareillement autorité.

Pour résumer, nous avons travaillé pendant trois ans à élaborer la Loi sur les langues officielles avec le gouvernement du Nunavut, en consultation avec des intervenants clés, des groupes de discussion et le grand public. Nous avons mis beaucoup de temps, d'effort et d'expertise pour élaborer cette loi. Même si nous sommes un jeune territoire, nous sommes convaincus que la Loi sur les langues officielles du Nunavut peut servir d'incitatif pour protéger, promouvoir et faire valoir les droits linguistiques autochtones et francophones dans l'ensemble du Canada. La Loi sur les langues officielles est une loi qui dépasse la bonne volonté et les bonnes intentions. Elle protégera et fera progresser les droits linguistiques des Inuits dans des secteurs clés de la société. L'adoption de la Loi sur les langues officielles à l'Assemblée législative du Nunavut a fait l'objet de discussions, de débats et de célébrations. Je vous exhorte maintenant, au nom de tous les Inuits du Nunavut, à nous donner une autre raison de nous réjouir en approuvant la Loi sur les langues officielles du Nunavut.

**Le président :** Merci. Toutes mes excuses encore une fois. Nous avions l'intention d'offrir l'interprétation de l'inuktitut pour toute la durée de la séance aujourd'hui. Comme vous le savez probablement, la prestation de ce service d'interprétation au Sénat en était encore à l'étape du projet pilote. Ainsi, nous n'avons pas encore tout le budget et le personnel nécessaire que nous espérons avoir lorsque le service deviendra partie intégrante de notre fonctionnement. Aujourd'hui, nous n'avons pas les ressources nécessaires en raison de la retraite du sénateur Adams, dont les célébrations se déroulent ailleurs. Voilà la raison. Ce n'est pas une excuse, selon moi, mais c'est la meilleure explication que je puisse vous offrir; nous sommes navrés.

Mesdames Pelly et Beveridge, avez-vous également une déclaration à faire?

**Laurie Pelly, conseillère juridiques, Nunavut Tunngavik Inc. :** Non, nous sommes seulement ici pour répondre aux questions.

**Le président :** Nous allons commencer par le sénateur Watt.

[*Note de la rédaction : Le sénateur Watt s'exprime en inuktitut.*]



**Senator Watt:** We both would like to elaborate on this matter in Inuktitut, but the fact is that reality is reality. Hopefully, down the road, soon, that will be possible.

**The Chair:** With luck, when you come back.

**Senator Watt:** Like the chair said, with luck when you come back, hopefully before my retirement.

I would like to begin by saying that Mr. Attagutaaluk and I have known each other for quite a number of years, since he was just a teenager. I think he was not quite a teenager, but he was getting there. I was the supervisor in Churchill, Manitoba, in one of the residential schools, and he was one of my people back in 1963 and 1964. The residential schools have done a lot of negative things, but they have also done a lot of positive things. As you can see, he read from the text even though he was expecting to speak only in Inuktitut with the translation.

Mr. Attagutaaluk, I congratulate you and welcome you to you the Senate. One of our occupations is to listen to what people have to say, and then we have to make decisions from time to time. I would like to get to Senator Adams' reception before he leaves. He has been my seatmate for 25 years, so I want to catch him before he leaves, so I will limit my questions.

I know you have a number of dealings with Nunavik Tungavik Inc., which is a mother corporation that looks after the regional side. Can you tell me if there is any funding towards the survival or the protection of language that is available from the Government of Canada? If you have some knowledge of that, I would appreciate if you could let us know if there is money coming from the federal government for language training and things of that nature.

**Mr. Attagutaaluk:** Since Ms. Beveridge works at the office, maybe she can answer that better.

**Navarana Beveridge, Director, Senior Policy, Qikiqtani Inuit Association:** Thank you, Senator Watt. There is some funding. The Aboriginal Language Initiatives Program is run out of Canada Heritage. For the Baffin region, we get a little over \$100,000 a year for Aboriginal language initiatives. For the Baffin region, we produce Inuktitut books and Inuktitut magazines. There is a language accord between the federal government and the territorial government. However, there is an inequality of funding that exists between the level of funding that is provided for Inuit languages and that for the French language. I can give you an example. The money that is allocated for community initiatives under the language accord for Inuktitut is \$40 per person, and it is \$4,000 per person for a francophone person.

**Senator Watt:** What about Inuk?

**Ms. Beveridge:** An Inuk gets \$40 per person for the whole territory, and for francophones, \$4,000 per person under the federal-territorial language accord.

**Le sénateur Watt :** Nous aimerions tous les deux parler de cette question en inuktitut, mais la réalité est ce qu'elle est. Heureusement que cela deviendra possible bientôt.

**Le président :** Avec de la chance, à votre retour.

**Le sénateur Watt :** Comme le président le dit, avec de la chance à notre retour, du moins avant ma retraite, je l'espère.

J'aimerais d'abord dire que je connais M. Attagutaaluk depuis de nombreuses années, depuis son adolescence. En fait, je pense qu'il n'avait même pas encore atteint l'adolescence, mais il y arrivait. J'étais le superviseur d'un pensionnat à Churchill, au Manitoba, et il était un de mes élèves en 1963 et 1964. Les pensionnats ont causé beaucoup de tort, mais ont aussi fait beaucoup de bien. Comme vous pouvez le voir, il a lu le texte même s'il s'attendait à ne parler qu'inuktitut avec interprétation.

Monsieur Attagutaaluk, je vous félicite et vous souhaite la bienvenue au Sénat. L'une de nos tâches est d'écouter ce que les gens ont à dire, puis de temps à autre, nous sommes appelés à prendre des décisions. J'aimerais bien faire un saut à la réception pour le sénateur Adams avant qu'il parte. Comme il a été mon compagnon de pupitre pendant 25 ans et que j'aimerais l'attraper avant son départ, je vais limiter mes questions.

Je sais que vous avez de nombreux échanges avec la Nunavik Tungavik Inc., qui est une société mère qui s'occupe du côté régional. Pouvez-vous me dire si le gouvernement du Canada offre du financement pour la survie ou la protection de la langue? Si vous le savez, j'aimerais que vous nous disiez si le gouvernement fédéral verse des fonds pour de la formation linguistique ou des initiatives connexes.

**M. Attagutaaluk :** Puisque Mme Beveridge travaille au bureau, elle serait peut-être mieux placée pour répondre.

**Navarana Beveridge, directrice, Politique sociale, Qikiqtani Inuit Association :** Merci, sénateur Watt. Il y a du financement. Le programme Initiatives des langues autochtones est géré à Patrimoine canadien. Pour la région de Baffin, nous obtenons un peu plus de 100 000 \$ par année pour l'Initiative des langues autochtones. Pour la région de Baffin, nous produisons des livres et des revues en inuktitut. Il y a un accord linguistique entre le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial. Toutefois, il y a iniquité dans le financement offert pour les langues inuites et celui offert pour la langue française. Je peux vous donner un exemple. L'argent alloué pour les initiatives communautaires en vertu de l'accord sur les langues pour l'inuktitut est de 40 \$ par personne, tandis que le montant accordé par personne francophone est de 4 000 \$.

**Le sénateur Watt :** Et les Inuits?

**Mme Beveridge :** Une personne inuite obtient 40 \$, et ce, pour l'ensemble du territoire. Le montant pour les francophones est de 4 000 \$ par personne en vertu de l'accord fédéral-territorial sur les langues.

An inequality of funding exists. There has been a lot of disagreement between the federal government and the Government of Nunavut about the inequality of funding. The explanation to me from the federal government has been that French is an official language of Canada and Inuktitut is not. That is what we get.

**Senator Watt:** That is the explanation you received.

**Ms. Beveridge:** Yes.

**Senator Watt:** Do you think that concurrence in this Official Languages Act along with the Inuit Language Protection Act will prompt changes to the way in which the government interacts with the Nunavut government?

**Ms. Beveridge:** Yes. The two new acts will have varying effects on the amount of funding and how money is spent toward Inuit language programming and services. The Nunavut government will have to allocate more funding toward Inuit language services. For example, instead of spending \$10 million on paving a new road, they would be more likely to produce Inuit language curriculum, programs and resources.

The truth is, we cannot do it alone as a territory. We need the federal government to provide funds for the new initiatives. We need teachers. We need curriculum. We need programs. We do what we can at the organizational level to help produce, but we need help from the federal government in terms of funding.

**Senator Watt:** To get to the bottom of this as much as I can, the funding is heavily needed. The Nunavut government cannot act on its own. I believe that natural resources, renewable and non-renewable, are under federal jurisdiction. Devolution has not taken place yet. That might give you an opportunity to rely on your revenues to cover the costs, but that is not the case today. Is that correct?

**Ms. Pelly:** Yes, that is correct. The devolution discussions are ongoing but they are in their early stages. There is not even a federal negotiator formally appointed at this time.

**Senator Watt:** I have one last question. In the act itself, is there some kind of commitment or something that would hook the government into providing funding for application and enforcement? Is there anything in the act stating that?

**Ms. Pelly:** To my knowledge, there is nothing in the Official Languages Act or in the Inuit Language Protection Act related to federal funding.

**Senator Watt:** Is there nothing?

**The Chair:** We have a supplementary on this from Senator Corbin.

Il y a donc une iniquité dans le financement. Il y a eu de nombreux désaccords entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Nunavut à cet égard. Le gouvernement fédéral m'a donné comme explication que le français est une langue officielle du Canada, mais pas l'inuktitut. C'est ce qu'on nous dit.

**Le sénateur Watt :** C'est l'explication qu'on vous a donnée.

**Mme Beveridge :** Oui.

**Le sénateur Watt :** Croyez-vous que la coexistence de la Loi sur les langues officielles et de la Loi sur la protection de la langue inuite entraînera des changements dans la façon dont le gouvernement interagit avec le gouvernement du Nunavut?

**Mme Beveridge :** Oui. Les deux nouvelles lois auront divers effets sur le financement et la façon dont l'argent est dépensé relativement aux programmes et aux services en langue inuite. Le gouvernement du Nunavut devra allouer davantage de financement aux services en langue inuite. Par exemple, au lieu de dépenser dix millions de dollars pour asphaltier une nouvelle route, le gouvernement serait plus susceptible de créer des programmes et des ressources en langue inuite.

Le fait est qu'un territoire ne peut pas y arriver seul. Nous avons besoin de financement du gouvernement fédéral pour mettre en œuvre de nouvelles initiatives. Nous avons besoin d'enseignants. Nous avons besoin de programmes d'enseignement. Nous avons besoin de programmes. Nous faisons ce que nous pouvons au niveau organisationnel pour y arriver, mais nous avons besoin d'aide sous forme de financement de la part du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Watt :** Bref, le financement est extrêmement important. Le gouvernement du Nunavut ne peut pas agir seul. Je crois que les ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables, relèvent du fédéral. La responsabilité n'a pas encore été transférée. Vous pourriez ainsi un jour compter sur ces revenus pour couvrir les coûts, mais ce n'est pas le cas aujourd'hui. Ai-je raison?

**Mme Pelly :** Oui, vous avez raison. Les discussions sur le transfert des responsabilités sont en cours, mais à leur début. Un négociateur fédéral n'a même pas encore été officiellement nommé pour l'instant.

**Le sénateur Watt :** J'ai une dernière question. Dans la loi, y a-t-il un engagement ou une mesure qui obligerait le gouvernement d'offrir du financement pour l'application? Est-ce énoncé dans la loi?

**Mme Pelly :** À ma connaissance, la Loi sur les langues officielles ne comporte aucune disposition sur le financement du fédéral. Idem pour la Loi sur la protection de la langue inuite.

**Le sénateur Watt :** Rien?

**Le président :** Nous avons une question supplémentaire à ce sujet du sénateur Corbin.



**Senator Corbin:** In the consultations and negotiations preceding the coming into force of the OLA, was there any mention of supplementary aid to enable you to at least match what is given to the francophone community? Were there any discussions to that effect?

**Ms. Pelly:** I am not aware of any discussions of that nature.

**Senator Corbin:** Who would you suggest that we talk to in order to find out about that?

**Ms. Pelly:** The Government of Nunavut and the federal government would be the key participants in any such discussions.

**Senator Corbin:** We have federal government witnesses coming up, but I am not sure of their ability to respond that question. We will continue to dig.

**Senator Milne:** I point out that section 14(1) of the OLA says:

The Minister may enter into agreements with the Government of Canada respecting the promotion and protection of the Official Languages or the Official Language communities in Nunavut and shall promote and protect the Official Languages and the vitality of the Official Language communities in a manner consistent with the obligations of Nunavut and of Canada, and with their policies as mutually agreed.

The minister will have the authority to negotiate with the Government of Canada. I sincerely hope that they will do so because this whole thing will depend upon funding. The gross comparison between \$40 per person for the Inuktitut language and \$4,000 per person for the French language, when, according to Statistics Canada, 55 people claim French as a mother tongue.

**The Chair:** No, that is only Aboriginal people who claim French as their mother tongue. There are approximately 400 francophones according to Statistics Canada and closer to 1,000 according to Mr. Cuerrier. There are a few more than 20,000 people whose mother tongue is the Inuit language in Nunavut, according to the Statistics Canada numbers.

**Senator Milne:** We are still talking about one twentieth.

**The Chair:** No. May I put a supplementary to this? For purposes of comparison, this might clarify the matter — not only the per capita but the absolute numbers of dollars provided. Do you have that? Mr. Cuerrier said it was about \$1.5 million for francophones.

**Mr. Cloutier:** The Government of Nunavut and the federal government have a cooperation agreement called the Canada-Nunavut Cooperation Agreement on the Promotion of French and Inuit languages. Under that agreement, \$1.65 million is provided to support the Government of Nunavut in the delivery

**Le sénateur Corbin :** Dans le cadre des consultations et des négociations qui ont précédé l'entrée en vigueur de la Loi sur les langues officielles, a-t-il été question d'aide supplémentaire pour vous permettre à tout le moins d'obtenir la parité avec ce qui est donné à la communauté francophone? Y a-t-il eu des discussions à cet égard?

**Mme Pelly :** Je ne suis pas au courant de discussions de cette nature.

**Le sénateur Corbin :** Selon vous, à qui devrions-nous nous adresser pour obtenir une réponse à cette question?

**Mme Pelly :** Le gouvernement du Nunavut et le gouvernement fédéral seraient les participants clés à de telles discussions.

**Le sénateur Corbin :** Des témoins du gouvernement fédéral comparaitront bientôt, mais je ne suis pas certain de leur capacité de répondre à cette question. Nous continuerons nos recherches.

**Le sénateur Milne :** Je vous signale que l'article 14(1) de la Loi sur les langues officielles stipule que :

Le ministre peut conclure avec le gouvernement fédéral des accords portant sur la promotion et la protection des langues officielles ou des communautés de langue officielle au Nunavut et doit promouvoir et protéger les langues officielles et la vitalité des communautés de langue officielle d'une manière compatible avec les obligations du Nunavut et du Canada et avec leurs politiques mutuellement convenues.

Le ministre aura l'autorité de négocier avec le gouvernement du Canada. J'espère sincèrement qu'il le fera, parce que tout dépend du financement. Il y a une différence flagrante entre les 40 \$ par personne de langue inuktitut et les 4 000 \$ par personne francophone, surtout, quand on pense que selon Statistique Canada, 55 peuples déclarent que le français est leur langue maternelle.

**Le président :** Non, il s'agit seulement des peuples autochtones qui déclarent le français comme étant leur langue maternelle. Il y a environ 400 francophones selon Statistique Canada et près de 1 000 selon M. Cuerrier. Il y a un peu plus de 20 000 personnes dont la langue maternelle est l'inuit au Nunavut, selon les données de Statistique Canada.

**Le sénateur Milne :** Il s'agit tout de même d'environ un vingtième.

**Le président :** Non. Puis-je poser une question supplémentaire? À des fins de comparaison, pour peut-être clarifier la question, pouvez-vous nous donner — le montant en dollars par habitant et les chiffres absolus? Avez-vous ces données? M. Cuerrier a dit qu'il s'agissait d'environ 1,5 million de dollars pour les francophones.

**M. Cloutier :** Le gouvernement du Nunavut et le gouvernement fédéral ont conclu une entente de collaboration appelée Entente de coopération Canada-Nunavut pour la promotion du français et des langues autochtones. En vertu de cette entente, 1,65 million de dollars est offert au gouvernement

of services in French; to implement French as an official language — translation of acts, regulations and so on; and to support the development and vitality of the Francophone community.

The Inuit language component is about \$1.1 million, which can be used for community-based language initiatives. It cannot be used for government services.

**The Chair:** I see some recommendations building.

**Senator Milne:** The final part of that same question is: Mr. Attagutaaluk, you mentioned about participation in the development of the Nunavut Official Languages Act. You said that the Inuit have the right to participate in the development of social and cultural policies of the federal and territorial governments and the design of social and cultural programs and services, including their method of delivery within Nunavut. Does that mean that Nunavut Tunngavik Inc. will fund some of this as well?

**Ms. Pelly:** The provision you are referring to is from article 32 of the Nunavut Land Claim Agreement. It refers to the Inuit right to participate when the government develops policies and programs. In other words, it gives them the right to be consulted in a very close manner by the federal and territorial governments.

It does not provide or suggest that NTI, or any other Inuit organization in Nunavut, would be participating in funding federal or territorial government programs.

**Senator Milne:** I mean Inuit language programs in Nunavut.

**Ms. Pelly:** If there are government programs in Nunavut, the Inuit would expect them to be funded by the federal or territorial governments.

**Senator Milne:** I am speaking of this particular act that we are talking about that will provide for Inuktitut as being an official language in Nunavut. We have just heard evidence that they will be teaching it in grades 1, 2 and 3. Hopefully that will happen in September. It will gradually increase throughout.

This says that NTI have the right to participate, including in the method of delivery within Nunavut. I am asking if NTI will help provide some of the money that will be needed for this to actually occur as well as just turning to the federal government and asking for money here, as well.

**The Chair:** By monies, are you talking about teacher training, textbooks and that kind of thing?

**Senator Milne:** Yes.

du Nunavut pour l'aider à offrir des services en français et pour instituer le français comme langue officielle — traduction des lois, des règlements, et ainsi de suite —, de même que pour soutenir le développement et l'épanouissement de la communauté francophone.

La composante qui vise la langue inuite est de 1,1 million de dollars. Ce montant peut être utilisé pour des initiatives communautaires liées à la langue. Il ne peut pas être utilisé pour les services gouvernementaux.

**Le président :** Je vois certaines recommandations prendre forme.

**Le sénateur Milne :** Je vais poser la dernière partie de ma question. Monsieur Attagutaaluk, vous avez parlé de la participation à l'élaboration de la Loi sur les langues officielles du Nunavut. Vous avez dit que les Inuits ont le droit de participer au développement des politiques sociales et culturelles des gouvernements fédéral et territorial de même qu'à la conception de programmes et de services sociaux et culturels, y compris la méthode de prestation au Nunavut. Dois-je comprendre que la société Nunavut Tunngavik Inc. financera une partie de cette initiative également?

**Mme Pelly :** La disposition dont vous parlez provient de l'article 32 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Il est question du droit des Inuits de participer lorsque le gouvernement élabore des politiques et des programmes. Autrement dit, ils ont le droit d'être consultés étroitement par les gouvernements fédéral et territorial.

Cela ne veut pas dire ni ne laisse entendre que NTI, ou tout autre organisme inuit du Nunavut, participerait au financement de programmes des gouvernements fédéral ou territorial.

**Le sénateur Milne :** Je parle de programmes de langue inuite au Nunavut.

**Mme Pelly :** S'il y a des programmes gouvernementaux au Nunavut, les Inuits s'attendraient à ce qu'ils soient financés par les gouvernements fédéral ou territorial.

**Le sénateur Milne :** Je parle de cette loi en particulier dont il est question qui fera en sorte que l'inuktitut soit une langue officielle au Nunavut. Nous venons d'entendre que la langue sera enseignée en première, deuxième et troisième année. On espère que ce sera fait au mois de septembre. L'enseignement sera ensuite étendu graduellement.

On dit que NTI a le droit de participer, y compris dans la méthode de prestation au Nunavut. Je demande si NTI offrira une partie de l'argent nécessaire pour y arriver, tout en demandant à son tour des contributions du gouvernement fédéral.

**Le président :** Vous parlez d'argent pour la formation des enseignants, les manuels et ainsi de suite?

**Le sénateur Milne :** Oui.



**Ms. Pelly:** NTI is not a government and is not in a position to fund that sort of monumental expense in terms of funding a bilingual education system or government services. This is what government does.

Article 32 refers to participating in the discussions that lead to the development of government programs and policies, which NTI does to the maximum extent of its ability in terms of participating. NTI does fund various programs, obviously, for the benefit of Inuit.

**Senator Milne:** Are there any plans, then, to even think about this in the future for NTI?

**Ms. Pelly:** I do not think it is within NTI's capacity to fund things like a bilingual education system.

**Senator Milne:** I am not talking about the whole system — it may be teacher training or transportation, or some way of making it available to remote communities where it will be needed as much as in Iqaluit.

**Ms. Pelly:** NTI just does not have the capability for that sort of funding. Our resources are expended to the max with the 60 or so employees we have, just dealing with discussions, negotiations and consultations with government respecting their own programs and policies.

**Senator Milne:** Therefore, the answer is no.

**The Chair:** Senator Milne, I will interrupt you because, as you may be able to hear in the background, the bells are ringing. There will be a standing vote at 10 minutes to 6 p.m. Shortly after that vote is concluded, this room will be needed for the Aboriginal Peoples Committee, which this is not.

I will ask very quickly if any senators have any questions that they would like to put in writing for these witnesses to write back to us with responses for. I will also thank you all very much. You have been waiting through a long day of hearings. I hope you have found them as interesting as we have. They have probably been more helpful for us than for you because you already know a great deal of this stuff but we are learning it.

We thank you very much indeed. I will ask the witnesses from Justice Canada to come to the table. We have precisely 20 minutes before we will have to stop and go upstairs for a vote. If I have not apologized, consider it heart-felt abject apology for the way parliamentary vagaries end up treating everyone.

The next witnesses are from the Department of Justice Canada: Michael Aquilino, Counsel, Official Languages Law Group; Jo Anne Lagendyk, Counsel, Canadian Heritage, Legal Services; and Renée Soublière, Senior Counsel and Litigation Coordinator, Official Languages Law Group. Thank you all very much for being here. As you have just heard, this will be the quickest appearance any of you have made before a Senate committee. However, it will still be very useful for us. I think you are here to answer questions.

**Mme Pelly :** NTI n'est pas un gouvernement et n'est pas en mesure de verser les sommes monumentales nécessaires pour financer un système d'éducation ou des services gouvernementaux bilingues. C'est le rôle du gouvernement.

L'article 32 fait état de participation à des discussions menant à l'élaboration de programmes et de politiques du gouvernement, ce que fait NTI au meilleur de sa capacité sous forme de participation. Évidemment, NTI finance divers programmes qui profitent aux Inuits.

**Le sénateur Milne :** Est-ce une possibilité qui est examinée pour l'avenir pour NTI?

**Mme Pelly :** Je ne crois pas que NTI ait la capacité de financer des initiatives telles qu'un système d'éducation bilingue.

**Le sénateur Milne :** Je ne parle pas du système en entier — il peut s'agir de formation des enseignants, de transport ou de rendre les services accessibles à des communautés éloignées qui ont les mêmes besoins qu'à Iqaluit.

**Mme Pelly :** NTI n'a tout simplement pas la capacité pour ce genre de financement. Nos ressources sont exploitées au maximum avec les quelque 60 employés que nous avons, simplement pour les discussions, les négociations et les consultations avec le gouvernement concernant ces programmes et politiques.

**Le sénateur Milne :** La réponse est donc non.

**Le président :** Sénateur Milne, je vous interromps parce que comme vous pouvez peut-être l'entendre en arrière-plan, le timbre se fait entendre. Il y aura un vote par assis et levé à 17 h 50. Tout de suite après le vote, la salle est réservée au Comité des peuples autochtones, que nous ne sommes pas.

Je demande donc très rapidement aux sénateurs qui ont des questions de les poser par écrit aux témoins, qui nous enverront ensuite une réponse par écrit. Je vous remercie beaucoup. Je vous remercie de votre patience durant cette longue journée de séances. J'espère que vous les avez trouvées aussi intéressantes que nous. Elles ont toutefois probablement été plus utiles pour nous que pour vous puisque vous êtes déjà au courant de beaucoup de choses, mais nous en sommes à l'étape de l'apprentissage.

Je vous remercie donc beaucoup. Je vais demander aux témoins de Justice Canada de venir à la table. Nous avons précisément vingt minutes avant de devoir arrêter nos travaux pour monter voter. Si je ne l'ai pas encore fait, je vous présente mes excuses plates et sincères pour la façon dont les caprices du Parlement finissent par avoir le dessus sur tout le monde.

Les prochains témoins sont du ministère de la Justice : Michael Aquilino, avocat, Groupe du droit des langues officielles, Jo Anne Lagendyk, avocate, Patrimoine canadien, Services juridiques, et Renée Soublière, avocate conseil/coordonnatrice du contentieux, Groupe du droit des langues officielles. Je vous remercie tous vivement de votre présence parmi nous aujourd'hui. Ainsi qu'on vient de le dire, cette comparution sera probablement la plus brève que vous aurez faite devant un comité sénatorial. Vos témoignages nous seront quand même très utiles. Je crois que vous êtes ici pour répondre à des questions.

[Translation]

**Senator Nolin:** If you take the Nunavut bill that we are looking at, subsection 14.(1), refers, as the bill does also in the preamble, at the very end of the subsection, to mutually-agreed upon policies. I would like to know exactly what they are talking about?

**Senator Corbin:** What is the reference?

**Senator Nolin:** Subsection 14.(1).

[English]

**Jo Anne Lagendyk, Counsel, Canadian Heritage, Legal Services, Department of Justice Canada:** I would be happy to answer that question but we are only here really to answer questions that are part of our mandate as the Department of Justice Canada. When we studied this law, it was to look for whether there was a need for parliamentary concurrence; which was: Were there reductions to existing rights?

We were not looking into anything other than that. That is really the scope of our comments and our ability to answer today, subject, of course, to solicitor/client privilege. Our focus was: Are there reductions? If so, that would require parliamentary concurrence.

The Government of Canada is of the opinion that there was a reduction and parliamentary concurrence was, therefore, required. Looking at anything else in the bill — in terms of improvements and policy matters — was outside our mandate as the Department of Justice.

**Senator Nolin:** We are not trying to amend the bill. Section 37(1) paragraph 1 talks about a review six years the first time and five years after that. We may end up having a recommendation to Parliament being included in that review. What do you think of that?

**Ms. Lagendyk:** My views on the subject really are not relevant. I do not have an opinion on that.

[Translation]

As a lawyer responsible for Legal Services at Heritage Canada, do you have an opinion?

[English]

Perhaps, if you do not have a legal opinion, perhaps Ms. Soublière has an opinion.

**Ms. Lagendyk:** We are all with the Department of Justice, so we all have legal opinions only.

**The Chair:** That is what we are asking you to provide.

**Ms. Lagendyk:** We can give you the position of the Government of Canada. We cannot divulge any kind of advice that we gave the government.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Si vous prenez le projet de loi du Nunavut que nous avons sous les yeux, à l'article 14.(1), il est fait référence, tout comme dans le préambule d'ailleurs, à la toute fin du paragraphe, à des politiques mutuellement convenues. J'aimerais bien savoir de quoi parle-t-on exactement?

**Le sénateur corbin :** Quelle est la référence?

**Le sénateur Nolin :** L'article 14.(1).

[Traduction]

**Jo Anne Lagendyk, avocate, Patrimoine canadien, Services juridiques, ministère de la Justice Canada :** Je répondrais volontiers à cette question mais nous ne sommes ici que pour répondre aux questions liées à notre mandat au ministère de la Justice. Nous avons étudié cette loi pour déterminer si elle devait recevoir l'agrément du Parlement, autrement dit, affaiblissait-elle des droits déjà reconnus?

Nous n'avons rien étudié à part cela. Nos observations porteront donc strictement là-dessus et les réponses que nous donnerons respecteront aussi, bien sûr, le secret professionnel de l'avocat. Nous nous sommes concentrés sur la question de savoir s'il y a eu diminution des droits. Si tel était le cas, l'agrément du Parlement était nécessaire.

Le gouvernement du Canada estime qu'il y a bel et bien eu affaiblissement des droits et que l'agrément du Parlement était donc obligatoire. Il n'entrait pas dans notre mandat au ministère de la Justice d'analyser si des améliorations s'imposaient ou d'étudier des questions relatives aux grandes orientations du projet de loi.

**Le sénateur Nolin :** Nous ne cherchons pas à amender le projet de loi. Au paragraphe 37(1), il est question d'un premier examen après six ans, puis d'un autre après cinq ans. Il se peut que nous demandions qu'une recommandation au Parlement fasse partie intégrante de l'examen. Qu'en pensez-vous?

**Mme Lagendyk :** Mon avis sur la question n'est pas pertinent. D'ailleurs, je n'ai pas d'avis sur cette question.

[Français]

À titre d'avocate responsable au sein des Services juridiques de Patrimoine canadien, avez-vous un avis?

[Traduction]

Si vous n'avez pas d'avis juridique sur la question, peut-être que Mme Soublière, elle, en a un.

**Mme Lagendyk :** Puisque nous travaillons tous au ministère de la Justice, nous n'avons tous que des avis juridiques.

**La présidente :** C'est précisément cela que nous vous demandons.

**Mme Lagendyk :** Nous sommes autorisés à vous communiquer la position du gouvernement du Canada. Il nous est cependant interdit de divulguer la nature des avis, quels qu'ils soient, que nous avons donnés au gouvernement.



**Senator Nolin:** We know that. Let me rephrase the question.

Would it be legally possible for them to amend their law and include the Parliament of Canada at the review process after six years?

**Ms. Lagendyk:** I hate to have to repeat myself, but that was not the scope of the mandate that we were asked to review.

**The Chair:** You were asked to come to respond to technical, legal questions about the bill, about the law as passed by the legislature of Nunavut, and I think that is a legal question.

**Ms. Lagendyk:** It requires me to form an opinion. That opinion would have been given if it was asked for by the government and that opinion would be privileged, I am sorry to say. That is the problem with solicitor/client privilege. My colleagues may wish to comment.

**The Chair:** We are representing the Senate of Canada and we do have the right to put questions about the interpretation of laws that we are being asked to approve. We are, in that sense, your clients.

[Translation]

**Renée Soublière, Senior Counsel and Litigation Coordinator, Official Languages Law Group, Department of Justice Canada:** I want to make sure that I have correctly understood Senator Nolin's question. Is it tied to Mr. Cuerrier's suggestion, if I am not mistaken, about the Senate's participation or the fact that members of the Senate would take part in the annual review set out in the legislation?

**Senator Nolin:** Exactly.

**Ms. Soublière:** In that case, I agree with my colleague's comments; I am unaware whether your policies and parliamentary procedure would allow this to be done. That is one question.

**Senator Nolin:** Does this affect our duty to examine legislation affecting linguistic rights, as we do now?

**Ms. Soublière:** I am not sure that I understand the meaning of your question.

**Senator Nolin:** Would taking part in such a review undermine our duty to approve or invalidate legislation affecting the exercise of linguistic rights? Do you understand?

**Ms. Soublière:** Is your question related to the fact that here, Parliament's consent is required?

**Senator Nolin:** I think that we have understood that our consent is required. If we make a recommendation and Nunavut decides to amend its legislation to include the participation of the Parliament of Canada in its review in six years' time, will you look

**Le sénateur Nolin :** Nous ne l'ignorons pas. Permettez-moi alors de formuler la question autrement.

L'Assemblée législative pourrait-elle légalement amender sa loi et inclure la participation du Parlement du Canada à son processus d'examen après six ans?

**Mme Lagendyk :** Je n'aime pas devoir me répéter, mais cela ne correspond pas à ce qu'on nous a demandé d'étudier.

**La présidente :** On vous a demandé de venir ici afin de répondre à des questions de nature technique et de nature juridique au sujet du projet de loi, de la loi adoptée par l'Assemblée législative du Nunavut, et à mon avis, il s'agit bien ici d'une question de nature juridique.

**Mme Lagendyk :** Elle exige que j'exprime un avis. J'aurais donné un tel avis si le gouvernement me l'avait demandé et il aurait été confidentiel. Tel est le problème créé par le secret professionnel de l'avocat. Mes collègues voudront peut-être ajouter quelque chose ici.

**La présidente :** Nous représentons le Sénat du Canada et nous avons donc le droit de poser les questions relatives à l'interprétation des lois qu'on nous demande d'approuver. En ce sens, nous sommes vos clients.

[Français]

**Renée Soublière, avocate-conseil et coordonnatrice du contentieux, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice Canada :** Je voulais m'assurer d'avoir bien compris la question du sénateur Nolin. Est-elle liée à la suggestion qu'a faite M. Cuerrier, si je ne me trompe pas, proposant que le Sénat participe, ou qu'il y ait des membres du Sénat qui participeraient à cet examen annuel que prévoit la loi?

**Le sénateur Nolin :** Exactement.

**Mme Soublière :** Dans ce cas, je suis d'accord avec les propos de ma collègue; j'ignore si vos politiques et la procédure parlementaire permettent que cela se fasse. C'est une question.

**Le sénateur Nolin :** Est-ce que cela affecte le devoir que nous avons, comme nous le faisons présentement, d'examiner une loi qui affecte les droits linguistiques?

**Mme Soublière :** Je ne suis pas certaine de comprendre le sens de votre question.

**Le sénateur Nolin :** Est-ce que le fait de participer à un tel examen mettrait en doute le fait qu'on ait le devoir d'approuver ou d'infirmer une loi qui viendrait affecter l'exercice de droits linguistiques? Vous comprenez?

**Mme Soublière :** Votre question est-elle reliée au fait qu'ici, l'assentiment du Parlement est requis?

**Le sénateur Nolin :** Je pense que nous avons saisi que notre assentiment est requis. Si on fait une recommandation et que le Nunavut décide de modifier sa loi pour inclure la participation du Parlement du Canada à sa révision dans six ans, est-ce que vous

at whether this weakens our responsibility in terms of the exercise that we are asked to do when legislation is passed that may affect official language rights in Canada?

**Ms. Soublière:** No, I do not think so.

[English]

**The Chair:** I have a question about how I should understand section 5 of the bill. Section 5(1) of the bill says the acts of the legislative assembly shall be made, printed and published in English and French and both versions are equally authoritative — which is, I think, a carryover of the preceding.

Subsection 4 says the legislative assembly, on the recommendation of the executive counsel, may by resolution designate an Inuit language version of an act to be authoritative.

Since those two provisions are separate, I want to know how they interact with each other. The Inuit language version of the act that can be designated to be authoritative, does it then become equally authoritative with the English and French versions? Does it in some way have a different status from the English and French versions?

**Ms. Lagendyk:** It would be equally authoritative. The three versions of the law would have to be looked at in case of an ambiguity. All three versions would have equal status and would have to be interpreted together.

**The Chair:** The same, therefore, would be true in the preceding section, where a sort of comparable set of provisions exists for records and journals. Once the Inuit language version has been declared to be authoritative, the English, French and Inuit language versions are on an equal level in law.

**Ms. Lagendyk:** Absolutely.

[Translation]

**Senator Corbin:** One quick question, Madam Chair. Is royal assent required for it to come into force or recognition of consent by both chambers? It is not clear.

**Michael Aquilino, Counsel, Official Languages Law Group, Department of Justice Canada:** Although the provision in the legislation on Nunavut references the word “Parliament” which ordinarily means both Houses and the Queen, we need to read the word “resolution” in this provision. The word “resolution” takes precedence over the word “Parliament” in this instance and we have interpreted the word “resolution” to mean that royal assent is not required here. So, the approval of both Houses will suffice.

**Senator Corbin:** How can this approval be communicated to the Legislative Assembly of Nunavut? Is it done by the respective clerks of the both houses, by the Speakers? How is it done?

allez voir en cela un affaiblissement de notre responsabilité relativement à l'exercice qu'on nous demande de faire à l'occasion de l'adoption d'une loi qui peut affecter les droits linguistiques des langues officielles du Canada?

**Mme Soublière :** Non, je ne crois pas.

[Traduction]

**La présidente :** J'ai une question au sujet du sens de l'article 5 du projet de loi. Le paragraphe 5(1) dit en effet que les lois de l'assemblée législative sont promulguées, imprimées et publiées en français et en anglais, les deux versions ayant également force de loi — ce qui, à mon avis, est un report de la loi précédente.

Au paragraphe 5(4), il est dit, et je cite : « Sur recommandation du Conseil exécutif, l'Assemblée législative peut, au moyen d'une résolution, désigner la version en langue inuit d'une loi comme ayant force de loi ».

Étant donné que ces deux dispositions sont distinctes, j'aimerais savoir quels sont les liens entre elles. La version en langue inuite de la loi peut avoir force de loi par résolution; est-ce à dire qu'elle fait autorité autant que les textes anglais et français? A-t-elle un statut différent?

**Mme Lagendyk :** Elle a autant force de loi. Les trois versions de la loi devront être scrutées dans le cas d'une ambiguïté; les trois sont sur un pied d'égalité et devront être interprétées ensemble.

**La présidente :** La même chose vaudrait donc pour l'article précédent, où l'on trouve une série comparable de dispositions, portant cette fois sur les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux. Une fois qu'il a été déclaré que le texte en inuit a force de loi, les versions anglaise, française et inuite sont égales devant la loi.

**Mme Lagendyk :** Tout à fait.

[Français]

**Le sénateur corbin :** Une toute petite question, madame la présidente. Est-ce que la sanction royale est requise pour l'entrée en vigueur ou la reconnaissance de l'assentiment des deux chambres? Ce n'est pas clair.

**Michael Aquilino, avocat, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice Canada :** Bien que la disposition dans la loi sur le Nunavut se réfère au mot « Parlement » qui ordinairement signifie les deux Chambres et la Reine, il faut lire dans cette disposition le mot « résolution ». Le mot « résolution » l'emporte sur le mot « Parlement » dans cette instance et nous avons interprété le mot « résolution » comme disant que la sanction royale n'est pas requise dans cette instance. Donc, l'agrément des deux Chambres suffira.

**Le sénateur corbin :** Comment communiquer l'assentiment à l'assemblée du Nunavut? Est-ce que c'est fait par les greffiers respectifs des deux Chambres, par les Présidents? Quel est le véhicule?



**Mr. Aquilino:** I believe that that would be a procedural matter.

**The Chair:** I believe that the clerk of the Senate can certify the resolution and send it to those concerned.

[English]

**Senator Joyal:** On that same point, I would contest your statement because the Interpretation Act clearly defines that Parliament means the Parliament of Canada; and the Parliament of Canada, according to section 17 of the Constitution, is Her Majesty, the House of Commons and the Senate. At section 39.1 of the Interpretation Act, it says:

The expression subject to affirmative resolution of Parliament when used in relation to any regulation means that the regulation shall be laid before Parliament within 15 days after it is made.

The definition of Parliament that you propose is in relation to regulation. We are not here in relation to regulations; we are here to concur with legislation that affects the rights of Canadian citizens. As such, the word "Parliament," as I read it here, would imply the concurrence of Her Majesty through a proclamation. That is the way I interpret section 38.

**Mr. Aquilino:** Ordinarily I would have agreed with you with that interpretation. However, we are here to concur by way of resolution. I believe in the parliamentary procedures regulations, resolution is an expression of the will of either house and resolution does not require Royal Assent. That is our position with that interpretation.

**Senator Joyal:** Yes, but Her Majesty can adopt a proclamation. Her Majesty can proclaim whatever Parliament might have suggested for her to proclaim.

**Ms. Lagendyk:** Our interpretation is that because the resolution is actually a motion, a motion does not require action as such of either house. It is an expression of principle or an expression of position.

It is our legal opinion that Royal Assent is not required. It is open to interpretation. I do not wish to be disrespectful. If Royal Assent is required and that is what is finally determined, then I think getting Royal Assent is a procedural step that is no impediment to this procedure. It is an added step, but it is not a step that will in any way impede the process, whatever your decision is.

**The Chair:** Are there any precedents of which you are aware to which we could refer?

**Ms. Lagendyk:** Not to my knowledge. For the Northwest Territories Official Languages Act, the way that approval of Parliament was expressed is different. There is a different

**M. Aquilino :** J'imagine que cela serait une question procédurale.

**La présidente :** J'imagine que le greffier du Sénat peut certifier la résolution et l'envoyer à qui de droit.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Toujours sur le même sujet, je conteste le bien-fondé de votre affirmation car la Loi d'interprétation précise de manière très claire que le Parlement désigne le Parlement du Canada et que ce dernier, selon l'article 17 de la Loi constitutionnelle, est composé de Sa Majesté, de la Chambre des communes et du Sénat. À l'article 39.1 de la Loi concernant l'interprétation des lois et des règlements, il est dit, et je cite :

... (Dans les lois, l'emploi des expressions ci-après... comporte les implications suivantes) : « Sous réserve de résolution de ratification du Parlement » : le règlement est à déposer devant le Parlement dans les 15 jours suivant sa prise.

La définition du Parlement que vous avancez a trait à la réglementation. Or, nous ne sommes pas ici pour parler de règlement : nous le sommes pour donner notre aval à une loi ayant une incidence sur les droits des citoyens canadiens. Tel que je l'interprète ici, le terme Parlement implique l'agrément de Sa Majesté par voie de proclamation. C'est ainsi que j'interprète l'article 38.

**M. Aquilino :** Dans d'autres circonstances, je partagerais votre interprétation. Toutefois, nous sommes ici pour donner notre appui par voie de résolution. Si je ne m'abuse, selon le règlement sur les procédures parlementaires, une résolution est l'expression de la volonté de l'une ou des deux chambres et ne nécessite pas la sanction royale. Telle est notre interprétation.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais Sa Majesté peut émettre une proclamation. Sa Majesté peut proclamer tout ce que le Parlement peut lui avoir proposé.

**Mme Lagendyk :** Selon nous, puisqu'en fait la résolution est une motion, elle ne nécessite aucunement une telle intervention de l'une ou l'autre chambre. Elle est l'expression d'un principe ou d'une position.

Nous sommes d'avis que la sanction royale n'est pas nécessaire. Cela peut être interprété ainsi, même si je ne cherche pas à manquer de respect. Si la sanction royale est obligatoire, si telle est bien la conclusion à laquelle on arrive, alors, à mon avis, la sanction royale est une étape de la procédure qui ne fait toutefois pas obstacle à cette procédure-ci. Il s'agit d'une étape de plus, mais qui ne nuira en rien au processus, quelle que soit votre décision.

**La présidente :** À votre connaissance, existe-t-il des précédents auxquels se reporter?

**Mme Lagendyk :** Pas à ma connaissance. Pour ce qui est de la Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest, le Parlement a exprimé son approbation autrement. Il existe un

mechanism. This is the first time that concurrence has been required. We really do not have precedents. We are just trying to apply analogous principles in this area.

**Senator Joyal:** I think there is a difference in law between “concurrence” and “assent.” Assent is a legislative role of Her Majesty. Concurrence is something different. She expressed that she concurred to what is in front of her. It seems to me that if we use the word “Parliament” in the context that it is used in the Interpretation Act, in the Constitution and all other Canadian legislation, then we must be coherent. The use of the word “Parliament” here should have, in fact, been the “House of Commons and the Senate.” I would have understood that. Now we are talking about Parliament.

For the sake of certainty of what we are doing, we should request concurrence of Her Majesty, of course through the Governor General. It is a procedure, but it is important. You are the Department of Justice, and if we are to hear sound constitutional advice, I think it would be from you.

**The Chair:** You think you have given us your advice.

**Ms. Lagendyk:** Obviously, this is open to interpretation. We have had discussions about this, and this is what we have arrived at. More than that, I cannot say.

**The Chair:** On that point, I will thank you very much for your contribution. I will ask you to leave the table and will turn rapidly to members of the committee.

Colleagues, as you know, our order of reference requires us to provide a report to the Senate tomorrow. Our drafters will have to produce a draft of any recommendations we may wish to make by 8:30 tomorrow morning, at which time we will meet in our regular room in the East Block.

We are up against a vote and numerous other things. Would it be your pleasure to ask the steering committee to meet with the drafters right after the standing vote for a quick discussion of possible recommendations? It seems to me that the thrust of our proceedings has been fairly clear and that there are not many differences of opinion around this table. If you were willing to entrust this to the steering committee, that would probably enable our long-suffering drafters to get to work a little bit earlier and maybe give them a little bit more sleep at the end of the long task that awaits them. Is it your pleasure, colleagues, that we handle this in that way?

**Senator Joyal:** Can we have an exchange of opinions after the vote for perhaps 20 minutes?

**The Chair:** Senator Joyal, you will recall that numerous members of this group have commitments this evening. If the other members were willing to entrust this to the steering committee, any such member who wanted to come to that meeting in room 356-S right after the standing vote would be welcome to do so, but we would not have the same formal burdensome requirements that attend a full committee meeting.

mécanisme différent. C'est la première fois qu'un agrément est demandé. Il n'existe aucun précédent. Nous essayons donc simplement d'appliquer des principes analogues lorsque nous traitons de cette question.

**Le sénateur Joyal :** À mon sens, il y a une distinction juridique entre les mots « agrément » et « sanction ». La sanction constitue un rôle législatif de Sa Majesté. L'agrément est autre chose. Elle a dit qu'elle a agréé ce qu'elle avait devant elle. À mon sens, si nous utilisons le mot « Parlement » tel qu'il est utilisé dans la Loi d'interprétation, dans la Loi constitutionnelle et dans toutes les autres lois canadiennes, il faudrait faire preuve de cohérence. Au lieu d'utiliser le mot « Parlement », on aurait dû utiliser les mots « la Chambre des communes et le Sénat ». Je l'aurais compris. Maintenant nous parlons du Parlement.

Pour être sûrs de ce que nous faisons, nous devrions demander l'agrément de Sa Majesté par le truchement de la gouverneure générale. Il s'agit d'une procédure, mais c'est important. Vous êtes le ministère de la Justice, et c'est à vous qu'il incombe de nous donner des avis solides sur la Constitution.

**La présidente :** Je crois que vous nous avez donné votre avis.

**Mme Lagendyk :** Évidemment, c'est ouvert à l'interprétation. Nous en avons discuté, et ce sont nos conclusions. Je ne peux pas en dire plus.

**La présidente :** Cela dit, je vous remercie beaucoup de votre contribution. Je vous demanderais de quitter la table et je me tourne rapidement vers les membres du comité.

Chers collègues, comme vous le savez, notre ordre de renvoi nous demande de fournir un rapport au Sénat demain. D'ici 8 h 30 demain matin, l'heure à laquelle nous allons nous rencontrer dans notre salle régulière dans l'édifice de l'Est, nos rédacteurs devront donc produire une ébauche de toutes les recommandations que nous souhaitons faire.

Nous faisons face à un vote entre autres. Voulez-vous demander au comité de direction de rencontrer les rédacteurs tout de suite après le vote par assis et levé afin de discuter rapidement des recommandations possibles? À mon sens, l'orientation de nos séances est très claire et il n'y a pas eu trop de divergences d'opinions autour de la table. Si vous êtes prêts à confier la chose au comité de direction, cela permettrait à nos rédacteurs d'une patience à toute épreuve de commencer le travail un peu plus tôt et peut-être d'avoir un peu plus de sommeil à la fin de cette longue tâche qui les attend. Vous plaît-il, chers collègues, de procéder ainsi?

**Le sénateur Joyal :** Peut-on échanger nos opinions pendant une vingtaine de minutes après le vote?

**La présidente :** Sénateur Joyal, vous savez sans doute que de nombreux membres de notre groupe ont des engagements ce soir. Si les autres membres veulent confier cette tâche au comité de direction, ceux qui désirent venir à la réunion dans la salle 356-S après le vote par assis et levé sont les bienvenus, mais nous ne serons pas assujettis aux mêmes exigences officielles et fastidieuses qui s'appliquent à une réunion du comité plénier.



**Senator Joyal:** It is more picking the brains of individual senators.

**The Chair:** On a very rapid basis.

**Senator Joyal:** Yes.

**The Chair:** Colleagues, this has been a most interesting day. I thank you all very much. The steering committee will meet in room 356-S right after the standing vote and the full committee will meet at 8:30 in the morning in our regular room in the East Block. The meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

**Le sénateur Joyal :** Il s'agit plutôt de creuser les méninges des divers sénateurs.

**La présidente :** Très rapidement.

**Le sénateur Joyal :** Oui.

**La présidente :** Chers collègues, la journée a été très intéressante. Je vous remercie tous beaucoup. Le comité de direction se réunira dans la salle 356-S tout de suite après le vote par assis et levé et le comité tout entier se réunira à 8 h 30 demain matin dans notre salle régulière à l'édifice de l'Est.

(La séance est levée.)

Senate



CANADA

Sénat

**LANGUAGE RIGHTS  
IN CANADA'S NORTH:  
NUNAVUT'S NEW  
*OFFICIAL LANGUAGES ACT***

**Final Report**

**A Special Study on the motion that the  
Senate concur in the June 4, 2008 passage of  
the *Official Languages Act* by the  
Legislature of Nunavut**

The Honourable Joan Fraser  
*Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin  
*Deputy Chair*

**Standing Senate Committee  
on Legal and Constitutional Affairs**

June 2009



*Ce document est disponible en français.*



Available on the Parliamentary Internet:

[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Committee Business — Senate — 40<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session)

This report and the committee proceedings are available online at

[www.senate-senat.ca](http://www.senate-senat.ca)

Hard copies of this document are also available by  
contacting the Senate Committees Directorate at  
613-990-0088 or at [LEG-JUR@sen.parl.gc.ca](mailto:LEG-JUR@sen.parl.gc.ca)

## TABLE OF CONTENTS

---

MEMBERSHIP .....	i
ORDER OF REFERENCE .....	ii
INTRODUCTION .....	1
BACKGROUND AND CONTEXT .....	4
NUNAVUT'S NEW <i>OFFICIAL LANGUAGES ACT</i> .....	9
NUNAVUT'S NEW <i>INUIT LANGUAGE PROTECTION ACT</i> .....	13
PRIOR STUDY OF NUNAVUT'S NEW <i>OFFICIAL LANGUAGES ACTS</i> AND <i>INUIT LANGUAGE PROTECTION ACT</i> .....	13
WITNESSES WE HEARD FROM .....	14
WHAT THE COMMITTEE HEARD .....	15
RECOMMENDATIONS .....	23
WITNESSES .....	24

---



## MEMBERSHIP

---

### THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

40<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session

(January 26, 2009 - ...)

The Honourable Joan Fraser

*Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin

*Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

W. David Angus

George Baker, P.C.

John G. Bryden

Larry W. Campbell

\*James Cowan (or Claudette Tardif)

Fred Dickson

Serge Joyal, P.C.

\*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald Comeau)

Lorna Milne

Jean-Claude Rivest

John D. Wallace

Charlie Watt

\*Ex officio members

*Other Senators who have participated in this study:*

The Honourable Willie Adams and Eymard G. Corbin

*Committee Clerk:*

Jessica Richardson

*Analysts from the Parliamentary Information and*

*Research Service of the Library of Parliament:*

Jennifer Bird

Carolina Mingarelli

The committee wishes to thank all the staff, including those not named above, who worked very long hours in order to complete this report on deadline. Their efforts are greatly appreciated.

## ORDER OF REFERENCE

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 4, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Comeau, seconded by the Honourable Senator Adams:

That, in accordance with section 38 of the Nunavut Act, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the Official Languages Act by the Legislative Assembly of Nunavut.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the motion be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for study and report; and

That the committee report no later than June 11, 2009.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it was adopted, on division.

Paul C. Bélisle  
*Clerk of the Senate*



## RECOMMENDATION 1

The committee recommends that the Senate adopt the following motion, moved by the Honourable Senator Comeau, seconded by the Honourable Senator Adams: “That, in accordance with section 38 of the *Nunavut Act*, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut.”

## INTRODUCTION

On 4 June 2009, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs (the committee) received an order of reference from the Senate to study the following notice of motion:

That, in accordance with section 38 of the *Nunavut Act*, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the *Official Languages Act*<sup>1</sup> by the Legislative Assembly of Nunavut.

Nunavut’s new *Official Languages Act* is designed to repeal and replace the *Official Languages Act*<sup>2</sup> that is currently in force in Nunavut, a statute that was originally enacted by the Legislative Assembly of the Northwest Territories (NWT).<sup>3</sup>

Under the current Act, English and French are granted official language status for the purposes of providing all territorial government services described in that Act, including the right to use either of these languages in debates and proceedings in the Legislative Assembly,<sup>4</sup> in the issuance of instruments directed to the public by the legislature, the government, judicial, quasi-judicial and administrative bodies, and Crown corporations,<sup>5</sup> in decisions and orders issued by any judicial or quasi-judicial body,<sup>6</sup> and

---

<sup>1</sup> S. Nu., 2008, c. 10.

<sup>2</sup> R.S.N.W.T. 1988, c. O-1.

<sup>3</sup> When the *Nunavut Act*, S.C. 1993, c.28 came into force on 1 April 1999, it not only created the territory of Nunavut out of an area that was formerly considered part of the NWT (section 3), but also provided that the ordinances of the NWT and the laws made under them that had not been repealed by the time that the *Nunavut Act* came into force would be duplicated “to the extent that they can apply in relation to Nunavut, with any modifications that the circumstances require” (section 29(1)).

<sup>4</sup> *Official Languages Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. O-1, section 9.

<sup>5</sup> *Ibid.*, section 11.

<sup>6</sup> *Ibid.*, sections 13(1) to 13(3).

in communications to and services received from territorial government offices.<sup>7</sup> The current Act also recognizes six other languages<sup>8</sup> as having official language status in Nunavut: Chipewyan, Cree, Dogrib, Gwich'in, Inuktitut<sup>9</sup> and Slavey.<sup>10</sup> However, these languages are not considered official languages for all purposes.<sup>11</sup> Except for the right to use the other six languages in debates and proceedings in Nunavut's Legislative Assembly,<sup>12</sup> the Act gives discretion to Nunavut's Commissioner,<sup>13</sup> and, in some instances, the territorial courts, to determine whether or not services in those languages will be provided.<sup>14</sup> With respect to communications to and receipt of services from territorial government institutions, service will generally be provided in languages other than French or English only where there is a significant demand in the community for services in one or more of those other languages, or if, due to the nature of the office providing the service, it is reasonable that communications with and services from that office be provided in those other languages.<sup>15</sup>

On 4 June 2008, the Nunavut Legislative Assembly passed a new *Official Languages Act* for that territory. The new Act essentially gives the "Inuit Language," which is defined as Inuktitut for most of Nunavut, and as Inuinnaqtun in some of Nunavut's Western communities,<sup>16</sup> the same status as English and French for the purposes of providing territorial government services. It also removes Chipewyan, Cree, Dogrib, Gwich'in, and Slavey from the list of official languages contained in the current Act. However, Nunavut's new *Official Languages Act* is not in force yet because section 38 of the *Nunavut Act* states that the Nunavut Legislative Assembly may not amend or repeal the *Official Languages Act* that Nunavut inherited from the NWT in a way that

---

<sup>7</sup> Ibid., section 14

<sup>8</sup> All of the official languages recognized by Nunavut's current *Official Languages Act* are listed in section 4 of the Act.

<sup>9</sup> Under section 1 of Nunavut's current *Official Languages Act*, "Inuktitut" is defined to include Inuvialuktun and Inuinnaqtun. The Committee has been advised that Inuvialuktun is more commonly referred to as Inuvialuit.

<sup>10</sup> Under section 1 of Nunavut's current *Official Languages Act*, "Slavey" is defined to include both North Slavey and South Slavey.

<sup>11</sup> Supra note 4 at section 8(1).

<sup>12</sup> Ibid. at section 9.

<sup>13</sup> The Commissioners of Canada's three territories perform a role roughly equivalent to that of the Lieutenant Governors of the provinces.

<sup>14</sup> For examples of instances where the Commissioner has this discretion see supra note 4 at sections 10(2), 11 and 12(2). For an example of an instance where the territorial courts have this discretion, see section 13(4).

<sup>15</sup> See supra note 4 at sections 14(1)(a) and (b) and 14(2).

<sup>16</sup> See section 1 of the Nunavut's new *Official Languages Act*, supra note 1 and section 1(2) of the *Inuit Language Protection Act*, S. Nu., 2008, c. 17.



diminishes any of the rights and services guaranteed by it, unless Parliament concurs by way of resolution.

A motion seeking concurrence with the Nunavut's Legislative Assembly's decision to adopt a new *Official Languages Act* was introduced in the House of Commons on 1 June 2009 and was passed, without debate, by that chamber.

On 2 June 2009, the Motion for Concurrence in the Legislative Assembly of Nunavut's passage of the *Official Languages Act* (Motion No. 26) was introduced in the Senate.<sup>17</sup> When some Senators raised concerns regarding the content and effect of Nunavut's new Act on individuals who speak languages other than the Inuit Language, debate on the motion was postponed and resumed on 4 June 2009.<sup>18</sup>

Some Senators wished to ensure that the rights of linguistic minorities in Nunavut are not detrimentally affected by the coming into force of the new *Official Languages Act*. Senators were concerned about a number of issues pertaining to linguistic minority rights including whether:

- there were any available statistics demonstrating whether these five languages were still in use in Nunavut;
- as a result of the coming into force of the bill, francophone and anglophone minority rights guaranteed by the Constitution would be affected or diminished in Nunavut;
- as a result of the Senate's concurrence to this motion, francophone and anglophone minority rights guaranteed by the Constitution could be affected or diminished in other parts of Canada;
- the new Act imposes any obligation on the Nunavut government to promote the development and vitality of minority languages and linguistic communities in the territory;
- all territorial institutions were subject to the provisions of the Act and if not, why some institutions were excluded from its application and the obligations therein and the effect that would have on linguistic minority rights.

---

<sup>17</sup> Senate, *Debates*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, 2 June 2009, [http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-e/040db\\_2009-06-02-E.htm?Language=E&Parl=40&Ses=2#57](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-e/040db_2009-06-02-E.htm?Language=E&Parl=40&Ses=2#57)

<sup>18</sup> Senate, *Debates*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, 4 June 2009, [http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-e/042db\\_2009-06-04-E.htm?Language=E&Parl=40&Ses=2](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-e/042db_2009-06-04-E.htm?Language=E&Parl=40&Ses=2).

Given its role in terms of safeguarding regional interests and minority rights, including minority language rights, the Senate decided to refer this motion to this committee for further study. In accordance with the order of reference our committee received from the Senate on 4 June 2009, we are required to report our views and recommendations with respect to the motion no later than 11 June 2009.

Both the Senate and this committee fully support the vision that led to the creation of Nunavut's new *Official Languages Act*. It is an important step in ensuring and enhancing the vibrancy and presence of the Inuit language in each and every aspect of Nunavummut life. As such we are committed to supporting what many witnesses who appeared before this committee characterized as a dream that began with the creation of the Nunavut as Canada's newest territory.

After hearing all the witness, this committee is convinced that study of this motion was essential to gaining a full understanding of the context in which the new *Official Languages Act* was created, the consultation process that preceded its creation and the significance of this legislative framework for the people of Nunavut.

## **BACKGROUND AND CONTEXT**

As stated previously, the *Official Languages Act* that is currently in force in Nunavut is one that was initially adopted and passed by the legislature of the NWT. Because of this, it is necessary to briefly outline the evolution of minority language rights in that territory, of which Nunavut was formerly a part, before turning to an examination of the provisions of Nunavut's new *Official Languages Act*.

### **A. Evolution of the NWT *Official Languages Act* Adopted by Nunavut when Nunavut Became a Territory**

In 1969, Parliament adopted its first federal *Official Languages Act*.<sup>19</sup> This Act:

- declared French and English to be Canada's two official languages;
- held that these languages had equal status; and
- set out the rights of Canadians to communicate with the federal government and its institutions in their official language of choice.

---

<sup>19</sup> S.C. 1968-69, c. 54.



In 1970, following the enactment of this statute, the federal government created the Office of the Commissioner of Official Languages. The Commissioner of Official Languages, among other things, functions as ombudsman in relation to the implementation of the rights guaranteed in the *Official Languages Act*, with the capacity to receive and resolve complaints with respect to the unavailability or lack of quality of service in one's official language. The same year that the federal Office of the Commissioner of Official Languages was created, Parliament also enacted the *Northwest Territories Act*, R.S.C. 1970, c. N-22, the predecessor to the current *Northwest Territories Act*.<sup>20</sup> Under the *Northwest Territories Act* of 1970, the status of French as an official language in that territory remained unaddressed. This raised questions as to what extent, if any, the provision of territorial government services in French was guaranteed under the first federal *Official Language Act*. This matter became even more important for both the federal and NWT governments to resolve following the enactment of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the Charter),<sup>21</sup> which provides constitutional guarantees of official language rights to members of the public in terms of communication with and receipt of available services from Parliament and federal government institutions.<sup>22</sup>

Following a 1983 Yukon Territorial Court decision where a judge found that a violation ticket written only in English was not invalid by virtue of the fact that it was not also written in French, and that section 20 of the Charter applied only to federal

---

<sup>20</sup> R.S.C. 1985, c. N-22.

<sup>21</sup> Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11.

<sup>22</sup> Section 16(1) of the Charter states:

16. (1) English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.

Section 20(1) of the Charter states:

20. (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

- (a) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or
- (b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.

government, not territorial institutions,<sup>23</sup> Parliament took steps to ensure that the linguistic guarantees contained in the federal *Official Languages Act* and the Charter would apply to the provision of territorial government services. On 24 March 1984, the government of the day introduced Bill C-26, An Act to amend the Northwest Territories Act and the Yukon Act. Had this bill been enacted, it would have inserted provisions equivalent to section 16(1) and 20(1) of the Charter into both the *Northwest Territories Act* and the *Yukon Act*, subjected both territories to several provisions contained in the federal *Official Languages Act*, and invalidated any ordinance, bylaw, rule, order, regulation or proclamation in both territories that had not been published in both English and French by 1 January 1988.

Territorial reaction to the introduction of Bill C-26 was not favourable, as the governments, as well as the public, in both territories, saw the bill as attempting to infringe on an area of territorial jurisdiction. Having said this, there were fewer objections to the bill in the NWT than there were in the Yukon, because the NWT was already offering some territorial government services in the six Aboriginal languages that eventually became official languages under the NWT's first territorial *Official Languages Act*. Accordingly, shortly after the introduction of Bill C-26, the NWT's Executive Council entered into negotiations with the federal government over the content of that bill and sought funding from the federal government for the provision of both French and Aboriginal language services.

In June of 1984, the NWT's Executive Council reached an agreement with the federal government, under which the federal government agreed to withdraw those portions of Bill C-26 that applied to the NWT in exchange for the NWT enacting its own territorial *Official Languages Act*. The NWT's new *Official Languages Act* would recognize French as an official language for all purposes in terms of providing territorial government services, and would grant special status to the six Aboriginal languages most commonly used in the NWT. In addition, under the terms of the agreement reached between the federal and NWT governments, the Government of Canada agreed to assume all costs related to the provision of French language services to the public in the NWT, as well as all costs related to implementing French as an official language of the NWT, in

---

<sup>23</sup> See *St. Jean v. R*, Yukon T.C., June 1983 (unreported), as cited in the appeal decision *St. Jean v. R* (1986), 2 Y.R. 116 (Y.S.C.)



perpetuity. The federal government also consented, under the terms of the agreement, to provide \$16 million to the NWT between 1984 and 1989 to preserve and promote Aboriginal languages in that territory. Finally, in order to ensure that minority language rights (both French and the six Aboriginal languages) were preserved, Bill C-26 was amended to insert a provision into the *Northwest Territories Act* to state that the NWT's *Official Languages Act* could not be amended without the concurrence of Parliament.

Although Bill C-26 was never enacted (it died on the Order Paper due to an election call in 1984), the NWT's first *Official Languages Act*, which formed part of the agreement reached between the NWT and the Government of Canada came into force on 28 June 1984, and the Government of Canada began providing the funding agreed upon to the territorial government. Subsequently, in 1988, with the coming into force of a new, federal *Official Languages Act*, the Government of Canada fulfilled the remaining commitments it made to the NWT under the 1984 agreement. Firstly, Parliament amended section 3 of the federal *Official Languages Act* to exclude territorial institutions from the definition of "federal institution," under that Act. Secondly, it amended section 7 of that Act to exclude territorial laws and ordinances from requirements applicable to federal legislative instruments. Finally, under Bill C-72, Parliament added section 43.1 to the version of the *Northwest Territories Act* that is currently in force to stipulate that the NWT's *Official Languages Act* could not be amended without the concurrence of Parliament. This control was preserved for Nunavut under section 38 of the *Nunavut Act*, although section 38 of the *Nunavut Act* is slightly less restrictive, as parliamentary concurrence is only required for Nunavut when the Nunavut Legislative Assembly amends the *Official Languages Act* it inherited from the NWT in such a way as to diminish the rights and services provided for in that Act.

#### **B. The Decisions of NWT Courts in *Fédération Franco-Ténoise v. Canada (Attorney General)***

Notwithstanding all of the various efforts taken by the federal and NWT governments to ensure the protection of French language rights in that territory, complaints have been made over the years that the services provided to the NWT's Francophone minority by the government of that territory are inadequate. One of the most recent, as well as one of the most comprehensive, court decisions rendered on this

subject is the 2006 decision of the of the NWT Supreme Court in *Fédération Franco-Ténoise v. Canada (Attorney General)*,<sup>24</sup> in which a number of plaintiffs sued both the NWT and federal governments, alleging breaches of the rights guaranteed to them under section 16 and 20 of the Charter, as well as under various sections of the NWT's *Official Languages Act*,<sup>25</sup> on the basis of inadequate service that they had received from territorial institutions in French. The court declined to rule on the Charter arguments, and dismissed the claims made against the federal government,<sup>26</sup> but found that the territorial government had engaged in repeated and systemic breaches of various sections of the NWT's *Official Languages Act*.<sup>27</sup> The Court further found that, given the quasi-constitutional nature of the rights guaranteed by the *Official Languages Act*, the territorial government was obligated to achieve substantive equality in the use of the French language when offering services.<sup>28</sup> In doing so, the court rejected the argument advanced by the territorial government that the standard it was required to meet in terms of providing services in the French language was one of "good faith and reasonableness."<sup>29</sup>

As a consequence of its findings and conclusions regarding the systemic nature of the problem, the court made four declaratory orders with respect to communications and provision of services in French by government institutions, with respect to the publication of debates of the NWT Legislative Assembly in French, and with respect to job postings and calls for tender by the government.<sup>30</sup> It also ordered the government to develop and publish a regulation that would outline specifically which institutions would be bound by the provisions contained in the *Official Languages Act*, rather than relying on non-binding policy guidelines, which was its practice at the time the decision was rendered.<sup>31</sup>

The NWT government appealed the decision of the NWT Supreme Court to the NWT Court of Appeal,<sup>32</sup> which reversed the judgment of the trial court in part, on the grounds that in making some of the specific declaratory orders, the trial judge had given

---

<sup>24</sup> 2006, NWTSC 20.

<sup>25</sup> Supra note 4.

<sup>26</sup> Supra note 24 at paras. 846 to 859.

<sup>27</sup> Ibid. at para. 784.

<sup>28</sup> Ibid. at para. 132.

<sup>29</sup> Ibid. at para. 144.

<sup>30</sup> Ibid. at para. 903.

<sup>31</sup> Ibid. at para. 904.

<sup>32</sup> See *Fédération Franco-Ténoise v. Canada*, 2008 NWTCA 6.



“inadequate weight to the overall context of the NWT and failed to take proper account of how the nature of the service being sought might affect the way in which the service was provided.”<sup>33</sup> However, the NWT Court of Appeal upheld the trial court’s determination that the Government of the NWT was required to make regulations to specify which territorial institutions would be bound by the provisions of the NWT *Official Languages Act*.<sup>34</sup> The NWT Court of Appeal further noted that, following the trial court’s judgment in this case, the NWT government had taken steps to comply with this part of the judge’s order by making the *Government Institution Regulations*.<sup>35</sup>

The committee views the decisions of the NWT Supreme Court and NWT Court of Appeal in *Fédération Franco-Ténoise v. Canada (Attorney General)*<sup>36</sup> as illustrative of some of the difficulties inherent in delivering services to the minority Francophone population in Northern Canada, and as worthy of its consideration when examining the impact that Nunavut’s new *Official Languages Act* might have on service delivery to linguistic minorities in that territory.

## NUNAVUT’S NEW *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

As stated previously in this report, Nunavut’s new *Official Languages Act* would elevate the Inuit Language (Inuktitut for most of Nunavut, and Inuinnaqtun for some of Nunavut’s Western communities) to the status of English and French for the purposes of the Nunavut Legislative Assembly, proceedings in Nunavut’s courts, and services provided by territorial government offices.<sup>37</sup> Section 2 of the Act affirms the constitutional guarantees afforded to English and French under the Charter as well as the Aboriginal and treaty rights outlined in section 35 of the Charter, and states that “nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from” these rights. Section 3 of the Act then establishes the Inuit Language, English and French as the official languages of Nunavut. No mention is made in the Act of the other five languages,

---

<sup>33</sup> Ibid. at para. 133.

<sup>34</sup> Ibid. at paras. 103 to 110.

<sup>35</sup> N.W.T. Reg. 082-2006.

<sup>36</sup> Leave to Appeal this decision to the Supreme Court of Canada was refused in September 2008.

<sup>37</sup> This Committee was advised the Inuktitut and Inuinnaqtun are both dialects of the Inuit Language. The written script of these dialects is different, but they are versions of the same language. The Nunavut Commissioner of Official Languages has indicated to the Committee that these dialects are in the process of converging rather than diverging.

Chipewyan, Cree, Dogrib, Gwich'in, and Slavey, which are considered official languages under the current *Official Languages Act*. If the new Act comes into force, these five languages will no longer be considered official languages in Nunavut.

In terms of exactly which rights Nunavut's new *Official Languages Act* would guarantee in respect of English, French and the Inuit Language, the Act provides that:

- Debates in Nunavut's Legislative Assembly may be conducted in any of the three official languages (section 4(1)).
- Records and journals of the Legislative Assembly shall be published in English and French, and may be published in the Inuit Language as well, if the Speaker requires it to be done (section 4(2)).
- All Acts of the Legislative Assembly shall be published in English and French and both versions are equally authoritative. They may also be published in the Inuit Language if the Commissioner in Executive Council required this to be done, by order. In addition, the Legislative Assembly may, by resolution, designate an Act in the Inuit Language to be authoritative (sections 5(1), 5(3) and 5(4)).
- All statutory instruments must be published in the *Nunavut Gazette* in English and French in order for them to have force and effect, and may be published in the Inuit Language by order of the Commissioner in Executive Council. The Commissioner in Executive Council may also require an Inuit Language version of an instrument to be published in the *Nunavut Gazette* (section 7).
- Individuals in judicial or quasi-judicial proceedings may use any of the three official languages for the purposes of participation and pleadings. Persons participating in civil proceedings are also entitled to request interpretation services in their official language of choice and are entitled to be informed of that right (sections 8(1) to 8(3)). A judicial or quasi-judicial body can also order interpretation to be provided for the public if the body considers the proceedings to be of general public interest, or if it finds it desirable to order this for the benefit of members of the public in attendance (section 8(4)).
- Persons appearing before a judicial or quasi-judicial body are entitled to request and receive final decisions, orders or judgments from that body in the official language of their choice (section 9(1)).
- Final orders, decisions and judgments will be translated into the other official languages if the judicial or quasi-judicial body determines a question of law of general public interest. They will also be translated into another official language if a question of law of specific interest or importance affecting the official



language community in question is decided, or if the body determines a question of significant interest or importance to a participant who used the official language in question during the proceedings (section 9(2)).

- Territorial institutions are required to provide all signs, notices to the public and instruments in all official languages, and administrative heads of these institutions are charged with establishing and maintaining operational policies to ensure that this is done (section 11).
- Members of the public in Nunavut have the right to communicate with and receive services from territorial institutions in the official language of their choice, from the head office of the institution, at minimum, and in other offices of the institution where there is a significant demand for communications with and services from the office in question in the language, or, if, due to the nature of the office, it is reasonable that communications and services be available in the official language in question (sections 12(1) to 12(4)).
- The Commissioner in Executive Council may also order a service to be made available in one or more official languages in the event of special concern about language loss or assimilation, on the grounds that delivering a service in a particular official language is likely to have a revitalizing impact on or promote the use of a language indigenous to an affected area or group (section 12(5)).
- The provisions in section 12 of the Act with respect to communications with and services offered by territorial institutions apply to both oral and written communications (section 12(6)).
- Administrative heads of territorial institutions have a duty to make an active offer of service to members of the public in accordance with the provisions outlined in sections 12(2) to 12(5) of the Act (section 12(7)).
- Administrative heads of municipalities also have a duty to ensure that service is provided in an official language by that municipality if there is a significant demand in that community for communications with and services in that language (section 12(8)).

In addition to the above provisions, Nunavut's new *Official Languages Act* makes the Minister of Languages, appointed by the Commissioner on advice of the Premier, responsible for administering the Act and regulations made under it (section 13(1)). Among his or her other duties, the Minister of Languages is required to promote and advocate the status of the three official languages (section 13(2)(a)), develop and maintain a comprehensive plan to implement the obligations outlined in the Act, and monitor and evaluate the performance of territorial government departments or public agencies in fulfilling their obligations under the Act (sections 13(3)(a) and 13(3)(b)(iii)).

The Minister is also required to designate a sufficient number of staff positions in the public service for the discharge of the obligations and duties set out in the Act (section 13(3)(b)(ii)).

The new Act also establishes an Official Languages Promotion Fund as a special account in the Consolidated Revenue Fund (section 13.1(1)). The money in the Official Languages Promotion Fund may only be used for certain designated purposes, one of which is to strengthen the vitality of the Francophone and Inuit Language communities in Nunavut (section 13.1(2)(f)). Among other things, the fund will be comprised of all monies required by court order to be paid into the fund, fines collected under the *Summary Conviction Procedures Act* in relation to fines levied for convictions under section 27 of the Act<sup>38</sup> or under section 33 of the *Inuit Language Protection Act*, monies that come from donations and bequests, and monies appropriated from the Nunavut Legislative Assembly (section 13.1(3) of the Act). The Act further allows the Minister of Languages to enter into agreements with the Government of Canada respecting the promotion and protection of official languages (section 14).

In addition to outlining the role of the Minister of Languages in relation to the Act, the Act also establishes the office and duties of Nunavut's Language Commissioner (sections 16 and 22). The Language Commissioner's duties include investigating whether or not the requirements of this Act as well as any other Act, policy or regulation with respect to official languages have been met, developing mediation and other methods consistent with Inuit Qaujimajatuqangit (traditional knowledge) to resolve concern regarding the performance of obligations under the Act, and commenting on the implementation activities and performance of territorial institutions and municipalities in respect of their obligations under the Act (section 22(2)).

Finally, Nunavut's new *Official Languages Act* contains a review clause requiring the Nunavut Legislative Assembly or a committee of the Legislative Assembly to review the provisions and operation of the Act every five years from the date that the Act comes into force (section 37).

---

<sup>38</sup> Section 27 of Nunavut's new *Official Languages Act* makes it an summary conviction offence to impose a penalty or discriminate against persons who file complaints, give evidence or assist in an investigation conducted by the Language Commissioner, and imposes fines for commission of such an offence.



## NUNAVUT'S NEW *INUIT LANGUAGE PROTECTION ACT*

It should be noted that Nunavut's new *Official Languages Act* is designed to complement the territory's new *Inuit Language Protection Act*.<sup>39</sup> While Parliament must concur with the enactment of Nunavut's new *Official Languages Act*, it is not required to concur with the enactment of the *Inuit Language Protection Act*, and parts of the latter Act are already in force. The *Inuit Language Protection Act* guarantees, among other things, the right to Inuit Language instruction in Nunavut's school system and the right to work in the Inuit Language in territorial government institutions. It also specifies that governments, municipalities, community organizations and businesses can use the Inuit Language in reception and customer services, on signs, posters and advertising, for essential, household, residential and hospitality services, and in municipal services concerning public safety and welfare. Like Nunavut's new *Official Languages Act*, the *Inuit Language Protection Act* also provides a statutory mandate to the Minister of Languages and the Language Commissioner in relation to that Act. The provisions governing the Minister's role in relation to the *Inuit Language Protection Act* are already in force, with the implementation of the other provisions being phased in over time.<sup>40</sup>

## PRIOR STUDY OF NUNAVUT'S NEW *OFFICIAL LANGUAGES ACTS* AND *INUIT LANGUAGE PROTECTION ACT*

Before receiving assent from Nunavut's Legislative Assembly in 2008, both the new *Official Languages Act* and the *Inuit Language Protection Act* were subject to substantial study by the Legislative Assembly, in consultation with stakeholders. The process began in 2000, when Nunavut's Legislative Assembly struck a special committee of MLAs to review the *Official Languages Act* that Nunavut had inherited from the NWT. In all, there have been at least four rounds of study and consultations of these two pieces of legislation, the first occurring in the period between 2000 and 2003, when the special committee was developing recommendations for a new Act; the second during the period between 2004 and 2007, when the Department of Culture, Language, Elders and

---

<sup>39</sup>Supra note 16.

<sup>40</sup> For example, under section 49(4) of the *Inuit Language Protection Act*, the provisions guaranteeing the right to be educated in the Inuit Language come into force for Kindergarten to Grade Three on 1 July 2009, and for all other primary and secondary grades on 1 July 2019. Similarly, under section 49(6), the provisions that guarantee the right to work in territorial institutions in the Inuit Language come into force on 18 September 2010, three years after the day the Act received assent.

Youth was working on developing and drafting the new Act; the third between March 2007 and October of 2007, when the Minister of Culture, Languages, Elders and Youth tabled the two proposed bills (the new *Official Languages Act* was Bill 6 and the *Inuit Language Protection Act* was Bill 7) in the Legislature to stimulate further public discussion and released a consultation paper requesting further input from stakeholders; and the fourth between October and December 2007, when the Standing Committee Ajauqtiit was studying both bills. Some of the consultation methods used by the government and Legislative Assembly during this period were nine roundtables with stakeholders including the federal government, surveys, focus groups, community consultations and public meetings. The government and Legislative Assembly also invited the receipt of written submissions, both through the publication of the March 2007 consultation paper, and through the Standing Committee Ajauqtiit, which issued its own call for submissions.<sup>41</sup>

## **WITNESSES WE HEARD FROM**

With respect to our own study of the motion referred to us by the Senate, the committee heard from the following witnesses:

- From the Legislative Assembly of Nunavut, the Honourable Paul Okalik, Member of the Legislative Assembly;
- From the Government of Nunavut: the Honourable Louis Tapardjuk, Minister of Languages, Stéphane Cloutier, Special Advisor, and Kate Darling, Legal Counsel;
- From the Office of the Commissioner of Official Languages: Graham Fraser, Commissioner (by videoconference), Johane Tremblay, Acting Assistant Commissioner, Policy and Communications Branch, and Pascale Giguère, Acting Director and General Counsel, Legal Affairs Branch;
- From the Association des francophones du Nunavut : Daniel Cuerrier, Director General;
- From the Office of the Languages Commissioner of Nunavut: Alexina Kublu, Languages Commissioner of Nunavut;

---

<sup>41</sup> For further information about the territorial government's consultations with the public and stakeholders in relation to these two Acts, please see the Department of Culture, Language, Elders and Youth's website at: <http://www.gov.nu.ca/cley/english/langlegconsult.html>.



- From the Qikiqtani Inuit Association: Joe Attagutaaluk, Board Member, Navarana Beveridge, Director, Social Policy;
- From the Nunavut Tunngavik Inc.: Laurie Pelly, Lawyer, Legal Department;
- From the Department of Justice Canada: Michael Aquilino, Counsel, Official Languages Law Group, Jo Ann Lagendyk, Counsel, Canadian Heritage, Legal Services, Renée Soublière, Senior Counsel and Litigation Coordinator, Official Languages Law Group.

## WHAT THE COMMITTEE HEARD

As mentioned above, one of the concerns raised by Senators both during debate on this motion in the Senate and during the committee's hearings was the removal of official language status for the following Aboriginal languages: Chipewyan, Cree, Dogrib, Gwich'in, and Slavey (Slavey includes both North Slavey and South Slavey). The committee heard testimony to the effect that 86% of Nunavummiut have Inuktitut as their mother tongue, and that less than 1% of the total population of the territory speak any of the other aforementioned Aboriginal languages. Statistics Canada's 2006 Census reports that in some cases, there are no native speakers of these languages now in Nunavut and in other cases, there are as few as ten.<sup>42</sup>

The committee was advised that currently, there are three main languages spoken in Nunavut: Inuit is the language spoken by the majority of the population, with French being the mother tongue of a small minority. English is the mother tongue of approximately 27% of the population, but the committee was advised that increasingly, English is the language of the public administration, as well as the language used in commerce and the home. The new *Official Languages Act* is designed to ensure the delivery of equality of services in all three official languages: English, French and the Inuit Language. Its companion piece of legislation, the *Inuit Language Protection Act* (which is not before the committee for concurrence) is designed to work proactively to protect, restore and revitalize the Inuit Language throughout Nunavut. We were assured

---

<sup>42</sup> Statistics Canada, *Detailed Mother Tongue*, 2001 and 2006 Censuses, <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/topics/RetrieveProductTable.cfm?ALEVEL=3&APATH=3&CATNO=&DETAIL=0&DIM=&DS=99&FL=0&FREE=0&GAL=0&GC=99&GK=NA&GRP=1&IPS=&METH=0&ORDER=1&PID=89201&PTYPE=88971&RL=0&S=1&ShowAll=No&StartRow=1&SUB=701&Temporal=2006&Theme=70&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&GID=838093>.

by several witnesses that the consultation process in which the Government of Nunavut engaged prior to the creation of this legislation was comprehensive and transparent. Public consultations were held in all of Nunavut's communities and every means of communication was employed to invite citizens to voice their concerns and provide their input into the changes that the Act would introduce. We understand that there was no opposition to the Act from native speakers of those Aboriginal languages.

Further, we were advised by a representative of the Association des francophones du Nunavut that the rights granted to speakers of other Aboriginal languages under the current Act (which Nunavut inherited from the Northwest Territories) were largely in name only and that native speakers received, at best, a discounted service in their language of choice.

Having said this, populations may become more mobile over the coming years due to the development of the Arctic and repercussions of climate change. The composition of the population of Nunavut may change accordingly, and thus it is our view that Statistics Canada should monitor the composition of Nunavut's population to identify whether other Aboriginal languages become more commonly used.

## **RECOMMENDATION 2**

**That Statistics Canada monitor and report on the composition of Nunavut's population to identify the use of the five Aboriginal languages that will no longer be considered official languages in Nunavut (Chipewyan, Cree, Dogrib, Gwich'in, and Slavey).**

During this study, the committee identified certain concerns regarding the rights guaranteed by the new Act and their implementation in practice. In particular, issues regarding the provision of hearings in the language of choice of a party, and the language of decisions issued by judicial or quasi-judicial bodies (sections 8 and 9 of the new Act) were raised.

The committee was concerned that section 8 of the new Act would remove a party's right to be heard by a presiding member of a judicial or quasi-judicial body fluent in the party's official language of choice. Witnesses assured the committee that in



practice, court sessions are scheduled to guarantee that parties are heard by presiding members fluent in the chosen official language.

Witnesses also assured the committee that in terms of decisions, orders and judgments, the rights guaranteed by section 9 of the new Act are actually broader than those provided for in the current Act in that translations of decisions in any of the three official languages shall be provided not only to parties to litigation, but also to other participants, such as witnesses, who have a significant interest in the proceedings (section 9(2)(c)).

The question of the determination of what constitutes “significant demand” for the purposes of the provision of certain services in accordance with sections 12(3) and 12(8) of the new Act was also raised. The committee heard that applicable standards under federal official language legislation may not be adequate to evaluate significant demand in Nunavut because of its small population and large geographic size. The committee was assured that significant demand would be determined according to the specific circumstances of individual cases, as pre-determined standards could not necessarily apply to Nunavut’s minority language population which is sparse and spread out across the territory. Amongst other things, the nature of the services requested, the number of minority language speakers in the community as well as their proportion within the community, are all factors that could help in determining whether significant demand exists.

Finally, the committee has specific concerns regarding the protection of rights of francophones in Nunavut and the promotion and enhancement of the vitality of francophone communities. We were encouraged to hear from the Association des francophones du Nunavut that the francophone community actively participated in the development of the legislation and that their recommendations were integrated into the new Act. Similarly, we were encouraged to hear that the suggestions made by the federal Commissioner of Official Languages in his May 2007 letter to the Nunavut Minister of Languages were also addressed in the new legislation.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Letter from Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, to the Honourable Louis Tapardjuk, Nunavut Minister of Languages, 2 May 2007, tabled in the Senate on 4 June 2009.

According to the Association des francophones du Nunavut, this Act represents a new paradigm for official languages in the North given the collaborative process that led to the development of the legislation. It appears that all the parties involved demonstrated good faith and a spirit of cooperation throughout the creation of the legislation, in stark contrast to the relationship between the francophone community in the Northwest Territories and its territorial government, which was largely adversarial and detrimental to the survival of the francophone community in that territory. The Association des francophones du Nunavut assured the committee that the Government of Nunavut was sensitive to its needs and concerns as a small official language minority and that they would continue to work together in the next phase of implementation of this new official language legislation. The committee recognizes the deep commitment of the francophone community of Nunavut to the vision expressed by the new *Official Languages Act*. Moreover, the committee wishes to underscore how remarkable the collaborative efforts between stakeholders and the Government of Nunavut have been. They are a veritable model for language relations in Canada.

This committee is encouraged by the comprehensive consultation process in which the Government of Nunavut engaged prior to passing its new *Official Languages Act*. We further note that section 13(3) of the Act requires the Nunavut Minister of Languages to develop and maintain a plan “for the implementation of language obligations, policies, programs and services by departments of the Government of Nunavut and public agencies”. We understand that planning will get under way as soon as this new Act receives Parliamentary concurrence. It remains to be seen how the concerns expressed above will be addressed in the implementation plan, through the regulations and in practice. We note that section 37 of the Act provides for a statutory review of its provisions five years after the Act comes into force and every five years thereafter. This should provide both the Government and stakeholders the opportunity to redress any problems or concerns that may arise over time.

Having said this, it should be noted that this Act and its objectives are bold and wide in scope. The committee noted with interest that there has been cooperation in the development of the legislation with the federal Commissioner of Official Languages, and we hope that this relationship continues. We encourage, in particular, the Office of the Commissioner of Official Languages of Canada continue to make its expertise and advice



available, upon request, to the Government of Nunavut and Nunavut's Commissioner of Official Languages for this purpose.

### **RECOMMENDATION 3**

**That, upon request by the Government of Nunavut or Nunavut's Commissioner of Official Languages, the Office of the federal Commissioner of Official Languages continue to make its expertise and advice available to assist in the implementation of the Act and its objectives.**

As stated by many witnesses, and as stated previously in this report, Nunavut's new *Official Languages Act* represents the implementation of a vision, which existed both before, but particularly since, the creation of the territory of Nunavut. We heard much from witnesses regarding the erosion of the Inuit Language as the language spoken in the home, and as a working language, and the detrimental effect that this erosion has had, particularly on the youth and elders, in Nunavut. Witnesses testified that today, even government services are provided mainly in English and that this has the effect of making Inuit Language speakers feel like they are strangers in their own land. This Act could go a long way to addressing and remedying these problems and indeed, its preamble sets out a number of ambitious goals, especially with regards to the revitalization of the Inuit Language in the territory.

**Sufficient funding must be available to create the infrastructure and support the initiatives necessary to implement the provisions of the Act, and to realize its stated objectives. Indeed, insufficient funding could well have the opposite effect, and could be detrimental to the cultural cohesion of Nunavut and create a climate of mistrust. In concurring with the passage of this Act, Parliament is expressing a commitment to ensuring that the objectives of the Act can be achieved.**

We were advised by witnesses that the Government of Canada provides financial support to francophones in Nunavut in the amount of approximately \$4,000 per

individual annually; funding to support Inuit language initiatives pales in comparison, reaching \$44 per Inuit.<sup>44</sup>

For Nunavut's new *Official Languages Act* to fulfill its objectives, objectives with which Parliament expressly concurs, this situation must change.

As was stated by Thomas R. Berger, who was instrumental in entrenching the rights of the Aboriginal peoples of Canada in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the surrender of Aboriginal title by the Inuit of Nunavut to Canada was "of the first importance to Canada. Indeed, Canada acknowledged in 1993, when it signed the Nunavut Land Claims Agreement, 'the contributions of Inuit to Canada's history, identity and sovereignty in the Arctic.'"<sup>45</sup> In our view, in exchange for this surrender of territory, the Government of Canada committed itself to supporting the Inuit's rights as an Aboriginal people, including their cultural and linguistic rights. This commitment must be expressed not only through "fine words,"<sup>46</sup> but also by providing adequate and sustained financial resources to the citizens of Nunavut and assisting in their efforts to enhance, promote and protect their linguistic heritage.

Your committee notes that in the preamble to the *Official Languages Act*, the Nunavut Legislature is "Determined to advocate for and to achieve the national recognition and constitutional entrenchment of the Inuit Language as a founding and official language of Canada within Nunavut." We further note that section 2(1) of the new *Official Languages Act* reaffirms that the passing of the Act does not abrogate or derogate from constitutional rights granted with regards to the English and French languages, as well as Aboriginal rights protected by virtue of section 35 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. That section reads as follows:

---

<sup>44</sup> Statement by the Honourable Louis Tapardjuk, Nunavut Minister of Languages, to the 8<sup>th</sup> Session of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, New York, 21 May 2009.

<sup>45</sup> 1 March 2006 letter from Thomas R. Berger to Jim Prentice, former Minister of Indian Affairs and Northern Development, tabled with the Committee on 10 June 2009.

<sup>46</sup> Testimony of Daniel Cuerrier, Director General, Association des francophones du Nunavut, 10 June 2008.



**2. (1) Nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from**

**(a) the status of or any constitutional or other rights in respect of the English or French languages;**

**(b) any existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples of Canada under section 35 of the *Constitution Act, 1982*, including but not limited to,**

**(i) the objectives, rights and obligations affirmed in the Nunavut Land Claims Agreement;**

**(ii) any responsibility for implementation that is required to give effect to the Nunavut Land Claims Agreement;**

**(c) any legal or customary right or privilege acquired or enjoyed by Inuit with respect to their language, either before or after the coming into force of this Act; or**

**(d) any responsibility of the Parliament and Crown of Canada concerning the linguistic or cultural rights or heritage of Inuit or other linguistic minorities in Nunavut.**

This committee also notes that the Government of Canada's responsibility towards the protection and preservation of Canada's other Aboriginal languages remains undiminished. In particular, we wish to underline the presence of individuals who speak an Inuit dialect (Inuvialuit) in the Northwest Territories. There is an even larger Inuit community in Nunavik (in Northern Quebec) and in Northern Labrador. We urge both the Government of Canada and the Nunavut government to remain cognizant of the need to strengthen support for these linguistic minorities.

#### **RECOMMENDATION 4**

**That, in light of Parliament's decision to concur in the passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut, the Government of Canada make adequate and sustained funding available to the Government of Nunavut for the continued protection and promotion of official languages in the territory, as is consistent with the government's legal obligations.**

Section 38 of the *Nunavut Act* states that the Northwest Territories' *Official Languages Act* "may not be repealed, amended or otherwise rendered inoperable by the Legislature without the concurrence of Parliament by way of a resolution, if that repeal, amendment or measure would have the effect of diminishing the rights and services provided for" in the current Act. Section 17 of the *Constitution Act, 1867* defines the Parliament of Canada as "consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons." On this basis, it would be advisable to seek the concurrence of the Governor General, as the representative of Her Majesty the Queen of Canada, in the passage of Nunavut's new *Official Languages Act*. Officials from the Department of Justice told the committee that their interpretation led them to believe that concurrence of the Governor General was not necessary. Having heard their arguments, your committee nonetheless believes that, given the importance and quasi-constitutional nature of the rights guaranteed in this new Act,<sup>47</sup> the Governor General's concurrence would ensure unquestionable compliance with section 38 of the *Nunavut Act*.

## RECOMMENDATION 5

**That, for greater certainty, the concurrence of the Governor General, as the representative of Her Majesty the Queen of Canada, in the passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut be sought in order to ensure unquestionably that section 38 of the *Nunavut Act* is complied with in full.**

---

<sup>47</sup> The preamble to Nunavut's new Official Languages Act expresses the understanding that "because of the fundamental character of the values expressed and the important federal, territorial and Inuit objectives reflected in this Act . . . the *Official Languages Act* shall enjoy quasi-constitutional status."



## RECOMMENDATIONS

---

### RECOMMENDATION 1

The committee recommends that the Senate adopt the following motion, moved by the Honourable Senator Comeau, seconded by the Honourable Senator Adams: “That, in accordance with section 38 of the *Nunavut Act*, chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut.”

### RECOMMENDATION 2

That Statistics Canada monitor and report on the composition of Nunavut’s population to identify the use of the five Aboriginal languages that will no longer be considered official languages in Nunavut (Chipewyan, Cree, Dogrib, Gwich’in, and Slavey).

### RECOMMENDATION 3

That, upon request by the Government of Nunavut or Nunavut’s Commissioner of Official Languages, the Office of the federal Commissioner of Official Languages continue to make its expertise and advice available to assist in the implementation of the Act and its objectives.

### RECOMMENDATION 4

That, in light of Parliament’s decision to concur in the passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut, the Government of Canada make adequate and sustained funding available to the Government of Nunavut for the continued protection and promotion of official languages in the territory, as is consistent with the government’s legal obligations.

### RECOMMENDATION 5

That, for greater certainty, the concurrence of the Governor General, as the representative of Her Majesty the Queen of Canada, in the passage of the *Official Languages Act* by the Legislative Assembly of Nunavut be sought in order to ensure unquestionably that section 38 of the *Nunavut Act* is complied with in full.

## **WITNESSES**

---

June 10, 2009

### **Legislative Assembly of Nunavut:**

The Honourable Paul Okalik, Member of the Legislative Assembly

### **Government of Nunavut:**

The Honourable Louis Tapardjuk, Minister of Languages  
Stéphane Cloutier, Special Advisor  
Kate Darling, Legal Counsel

### **Office of the Commissioner of Official Languages:**

Graham Fraser, Commissioner (by videoconference)  
Johane Tremblay, Acting Assistant Commissioner, Policy and Communications Branch  
Pascale Giguère, Acting Director and General Counsel, Legal Affairs Branch

### **Association des francophones du Nunavut:**

Daniel Cuerrier, Director General

### **Office of the Languages Commissioner of Nunavut:**

Alexina Kublu, Languages Commissioner of Nunavut

### **Qikiqtani Inuit Association:**

Joe Attagutaaluk, Executive Member  
Navarana Beveridge, Director, Social Policy

### **Nunavut Tunngavik Inc.:**

Laurie Pelly, Legal Counsel

### **Department of Justice Canada:**

Michael Aquilino, Counsel, Official Languages Law Group  
Jo Anne Lagendyk, Counsel, Canadian Heritage, Legal Services  
Renée Soublière, Senior Counsel and Litigation Coordinator, Official Languages Law Group





Senate



CANADA

Sénat

# **LES DROITS LINGUISTIQUES DANS LE GRAND NORD CANADIEN : LA NOUVELLE *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* DU NUNAVUT**

**Rapport final**

**Étude spéciale portant sur la motion que  
le Sénat donne son agrément à l'adoption  
le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du  
Nunavut de la *Loi sur les langues officielles***

L'honorable Joan Fraser  
*Présidente*

L'honorable Pierre Claude Nolin  
*Vice-président*

**Comité sénatorial permanent des  
affaires juridiques et constitutionnelles**

Juin 2009



*This document is available in English.*



Accessible sur l'Internet parlementaire :

[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Travaux des comités — Sénat — 40<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> Session)

Ce rapport et les délibérations du comité peuvent être consultés en ligne à l'adresse

[www.senate-senat.ca](http://www.senate-senat.ca)

On peut se procurer la version papier de ce document  
en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au  
613-990-0088 ou à l'adresse [LEG-JUR@sen.parl.gc.ca](mailto:LEG-JUR@sen.parl.gc.ca).

## TABLE DES MATIÈRES

---

MEMBRES .....	i
ORDRE DE RENVOI.....	ii
INTRODUCTION.....	1
CONTEXTE .....	4
LA NOUVELLE <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i> DU NUNAVUT.....	10
LA NOUVELLE <i>LOI SUR LA PROTECTION DE LA LANGUE INUIT</i> DU NUNAVUT.....	14
ÉTUDE PRÉALABLE DE LA NOUVELLE <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i> ET DE <i>LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA LANGUE INUIT</i> DU NUNAVUT.....	14
LES TÉMOINS QUE NOUS AVONS ENTENDUS.....	15
CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU .....	16
RECOMMANDATIONS .....	24
TÉMOINS.....	25

---



## MEMBRES

---

### COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

40<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session

(26 janvier 2009 - ...)

L'honorable Joan Fraser

*Présidente*

L'honorable Pierre Claude Nolin

*Vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

W. David Angus

George Baker, C.P.

John G. Bryden

Larry W. Campbell

\*James Cowan (ou Claudette Tardif)

Fred Dickson

Serge Joyal, C.P.

\*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald Comeau)

Lorna Milne

Jean-Claude Rivest

John D. Wallace

Charlie Watt

\*Membres d'office du comité

*Autres sénateurs ayant participé à cette étude :*

Les honorables Willie Adams et Eymard G. Corbin

*Greffière du comité :*

Jessica Richardson

*Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires de la*

*Bibliothèque du Parlement :*

Jennifer Bird

Carolina Mingarelli

Le comité tient à remercier tous ceux qui ont participé à la production du rapport, y compris ceux dont le nom n'apparaît pas ci-dessus, car c'est au prix de longues heures de travail de leur part que le rapport a pu être terminé dans les délais prévus. Leur apport est grandement apprécié.

## ORDRE DE RENVOI

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 4 juin 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Comeau, appuyée par l'honorable sénateur Adams,

Que, aux termes de l'article 38 de la Loi sur le Nunavut, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la Loi sur les langues officielles.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Joyal, C.P. propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., que la motion soit renvoyée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport;

Que le comité fasse rapport au plus tard le 11 juin 2009.

Après débat,

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

*Le greffier du Sénat,*  
Paul C. Bélisle



## RECOMMANDATION 1

Le comité recommande que le Sénat adopte la motion suivante, présentée par l'honorable sénateur Comeau et appuyée par l'honorable sénateur Adams : « Que, conformément à l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles* ».

## INTRODUCTION

Le 4 juin 2009, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (le comité) a reçu du Sénat un ordre de renvoi lui enjoignant d'étudier l'avis de motion suivant :

Que, aux termes de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles*<sup>1</sup>.

La nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut abroge et remplace la *Loi sur les langues officielles*<sup>2</sup> en vigueur, laquelle a en fait été promulguée par l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.)<sup>3</sup>.

Aux termes de cette loi, l'anglais et le français ont le statut de langue officielle aux fins de la prestation de tous les services publics territoriaux décrits dans la Loi. Ainsi, la Loi confère le droit d'employer l'une ou l'autre langue dans les débats et travaux de l'Assemblée législative<sup>4</sup>, dans les actes écrits qui s'adressent au public et qui émanent de la Législature ou du gouvernement, ou d'un organisme judiciaire, quasi judiciaire ou administratif, ou d'une société d'État<sup>5</sup>, dans les décisions et ordres de tout organe judiciaire ou quasi judiciaire<sup>6</sup> ainsi que dans les communications avec les bureaux du

---

<sup>1</sup> L. Nun., 2008, ch. 10.

<sup>2</sup> L.R.T.N.-O. 1988, c. O-1.

<sup>3</sup> Lorsque la *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, ch.28 est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1999, elle créait non seulement le territoire du Nunavut à partir d'une région auparavant considérée comme faisant partie des T.N.-O. (article 3), mais elle prévoyait aussi que les ordonnances des T.N.-O. et leurs textes d'application pris et non abrogés à la date d'entrée en vigueur de la *Loi sur le Nunavut* seraient reproduits « avec les adaptations nécessaires à cet égard, dans la mesure où ils peuvent s'y appliquer » (paragraphe 29(1)).

<sup>4</sup> *Loi sur les langues officielles*, L.R.T.N.-O. 1988, c. O-1, article 9.

<sup>5</sup> *Ibid.*, article 11.

<sup>6</sup> *Ibid.*, paragraphes 13(1) à 13(3).

gouvernement territorial et dans les services offerts par ceux-ci<sup>7</sup>. La Loi actuelle reconnaît aussi à six autres langues<sup>8</sup> le statut de langues officielles au Nunavut : Chipewyan, cri, dogrib, Esclave<sup>9</sup> Gwich'in et inuktitut<sup>10</sup>. Ces langues ne sont toutefois pas considérées comme des langues officielles à toutes les fins<sup>11</sup>. Sauf pour ce qui concerne le droit d'utiliser l'une des six autres langues dans les débats et travaux de l'Assemblée législative du Nunavut<sup>12</sup>, la Loi donne au commissaire du Nunavut<sup>13</sup> et, dans certains cas, aux tribunaux territoriaux, pleins pouvoirs pour décider si les services seront ou non offerts dans ces langues<sup>14</sup>. En ce qui concerne les communications avec les institutions du gouvernement territorial et les services obtenus auprès de celles-ci, les services sont généralement offerts dans des langues autres que le français ou l'anglais, seulement lorsqu'il y a une demande importante dans la collectivité pour l'obtention de services dans l'une ou plusieurs de ces autres langues, ou si, en raison de la vocation du bureau qui offre les services, il est raisonnable que les communications avec ce bureau et les services obtenus de lui soient offerts dans ces autres langues<sup>15</sup>.

Le 4 juin 2008, l'Assemblée législative du Nunavut a adopté une nouvelle *Loi sur les langues officielles* pour ce territoire. La nouvelle Loi confère à la « langue inuit », qui est définie comme étant l'inuktitut pour l'essentiel du territoire du Nunavut, et l'inuinnaqton pour certaines collectivités de l'Ouest du Nunavut<sup>16</sup>, le même statut que l'anglais et le français aux fins de la prestation des services offerts par le gouvernement territorial. Elle retire aussi le Chipewyan, le cri, le dogrib, l'Esclave et le Gwich'in de la liste des langues officielles figurant dans la Loi actuelle. La nouvelle *Loi sur les langues*

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, article 14

<sup>8</sup> Toutes les langues officielles reconnues par l'actuelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut sont énumérées à l'article 4 de la Loi.

<sup>9</sup> En vertu de l'article 1 de l'actuelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, l'« Esclave » s'entend de l'Esclave du Nord et de l'Esclave du Sud.

<sup>10</sup> En vertu de l'article 1 de l'actuelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, l'« inuktitut » s'entend de l'inuvialukton et l'inuinnaqton. Le Comité a appris que l'appellation « inuvialuit » est plus courante qu'« inuvialukton ».

<sup>11</sup> *Supra* note 4, paragraphe 8(1).

<sup>12</sup> *Ibid.*, article 9.

<sup>13</sup> Les commissaires des trois territoires du Canada exercent un rôle qui s'apparente à celui des lieutenants-gouverneurs des provinces.

<sup>14</sup> Pour savoir quand le commissaire peut exercer ce pouvoir discrétionnaire, voir *supra* note 4, paragraphe 10(2), article 11 et paragraphe 12(2). Pour savoir quand les tribunaux peuvent exercer ce pouvoir discrétionnaire, voir le paragraphe 13(4).

<sup>15</sup> Voir *supra* note 4, alinéas 14(1)a) et b) et paragraphe 14(2).

<sup>16</sup> Voir l'article 1 de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, *supra* note 1 et paragraphe 1(2) de la *Loi sur la protection de la langue inuit*, L. Nun. 2008, ch. 17.



*officielles* du Nunavut n'est toutefois pas encore en vigueur parce que l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut* prévoit que l'Assemblée législative du Nunavut ne peut modifier ou abroger la *Loi sur les langues officielles* héritée des T. N.-O., si cette mesure risque de porter atteinte aux droits et aux services protégés par cette loi, à moins que le Parlement n'y consente par voie de résolution.

Une motion visant à obtenir l'agrément de la Chambre des communes à l'égard de la décision de l'Assemblée législative du Nunavut d'adopter une nouvelle *Loi sur les langues officielles* a été présentée à la Chambre des communes le 1<sup>er</sup> juin 2009 et son adoption n'a nécessité aucun débat.

Le 2 juin 2009, la motion tendant à l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* par l'Assemblée législative du Nunavut (motion n<sup>o</sup> 26) a été présentée au Sénat<sup>17</sup>. Lorsque certains sénateurs ont exprimé des réserves au sujet de la teneur de la nouvelle Loi du Nunavut et de ses effets sur les personnes qui parlent d'autres langues que la langue inuit, le débat sur la motion a été reporté et n'a repris que le 4 juin 2009<sup>18</sup>.

Certains sénateurs souhaitent obtenir l'assurance que l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* ne sera pas préjudiciable aux droits des minorités linguistiques du Nunavut. Ils ont exprimé certaines préoccupations au sujet des droits des minorités linguistiques. Ainsi, ils se demandent :

- s'il existe des statistiques qui permettent de savoir si ces cinq langues sont encore en usage au Nunavut;
- si, par suite de l'entrée en vigueur du projet de loi, les droits des minorités francophone et anglophone garantis par la Constitution ne seront pas touchés ou diminués au Nunavut;
- si, par suite de l'adoption par le Sénat de cette motion, les droits des minorités francophone et anglophone garantis par la Constitution ne seront pas touchés ou diminués dans d'autres régions du Canada;
- si la nouvelle Loi impose au gouvernement du Nunavut une quelconque obligation de promouvoir le rayonnement et la vitalité des langues minoritaires et des collectivités linguistiques dans le territoire;

---

<sup>17</sup> Sénat, *Débats*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 2 juin 2009, [http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/040db\\_2009-06-02-F.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2#57](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/040db_2009-06-02-F.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2#57).

<sup>18</sup> Sénat, *Débats*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 4 juin 2009, [http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/042db\\_2009-06-04-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/042db_2009-06-04-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2)

- si toutes les institutions territoriales sont assujetties aux dispositions de la Loi et, dans la négative, pourquoi certaines institutions échappent à son application et ne sont pas assujetties aux obligations qui y sont prévues, et quelles en seront les conséquences pour les droits des minorités linguistiques.

Étant donné que la sauvegarde des intérêts des régions et des droits des minorités, notamment les droits linguistiques des minorités, fait partie de ses attributions, le Sénat a décidé de renvoyer cette motion au comité pour qu'il en fasse un examen plus approfondi. Conformément à l'ordre de renvoi que le comité a reçu du Sénat le 4 juin 2009, nous avons jusqu'au 11 juin 2009 au plus tard pour faire rapport de notre point de vue et de nos recommandations au sujet de la motion.

Le Sénat et le comité appuient sans réserve la vision qui a mené à la rédaction de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut. C'est une étape importante en vue de garantir et d'accroître le dynamisme et la présence de la langue inuit dans chacun des aspects de la vie des Nunavummiut. C'est pourquoi nous souscrivons à ce que de nombreux témoins qui ont comparu devant le comité ont décrit comme un rêve qui a commencé avec la création du nouveau territoire canadien, le Nunavut.

Après avoir entendu tous les témoins, le comité est convaincu que l'étude de cette motion était indispensable pour comprendre pleinement le contexte dans lequel la nouvelle *Loi sur les langues officielles* a vu le jour, le processus de consultation qui l'a précédée et l'importance de ce cadre législatif pour la population du Nunavut.

## CONTEXTE

Comme il est mentionné précédemment, la *Loi sur les langues officielles* actuellement en vigueur au Nunavut est celle qui avait initialement été adoptée par l'Assemblée législative des T. N.-O. Il convient donc de résumer brièvement ici l'évolution des droits linguistiques des minorités dans ce territoire, qui englobait auparavant le Nunavut, avant de se pencher sur les dispositions de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut.

### **A. Évolution de la *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O. adoptée par le Nunavut, lorsque celui-ci est devenu un territoire.**



En 1969, le Parlement fédéral a adopté sa première *Loi sur les langues officielles*<sup>19</sup>. Cette Loi :

- fait du français et de l'anglais les deux langues officielles du Canada;
- confère au français et à l'anglais un statut égal;
- reconnaît aux Canadiens le droit de communiquer avec le gouvernement fédéral et ses institutions dans la langue officielle de leur choix.

En 1970, après l'édiction de cette Loi, le gouvernement fédéral a créé le Commissariat aux langues officielles. Le commissaire aux langues officielles agit, entre autres, comme un ombudsman pour ce qui touche la mise en application des droits protégés par la *Loi sur les langues officielles*, et est habilité à recevoir et à régler les plaintes des personnes qui n'ont pu obtenir des services dans leur langue ou qui sont insatisfaites de la qualité des services offerts. L'année où le Commissariat fédéral aux langues officielles a été créé, le Parlement a aussi adopté la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1970, ch. N-22, soit l'ancêtre de l'actuelle *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*<sup>20</sup>. Dans la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* de 1970, il n'est nulle part fait mention du statut du français comme langue officielle dans ce territoire. Il y a donc lieu de se demander dans quelle mesure, le cas échéant, le gouvernement territorial était tenu d'offrir des services en français en vertu de la première *Loi sur les langues officielles*. Il est devenu plus urgent pour les gouvernements fédéral et territorial de régler cette question après l'édiction de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>21</sup> (la Charte), qui garantit au public en vertu de la Constitution le droit de communiquer avec le Parlement et les institutions gouvernementales fédérales et d'obtenir des services auprès de ces entités dans la langue officielle de son choix<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> L.C. 1968-1969, ch. 54.

<sup>20</sup> L.R.C. 1985, ch. N-22.

<sup>21</sup> Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soit l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

<sup>22</sup> Le paragraphe 16(1) de la Charte dit ceci :

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada

Le paragraphe 20(1) de la Charte dit ceci :

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou

À la suite d'un jugement rendu par la Cour territoriale du Yukon en 1983, dans lequel un juge a estimé qu'une contravention rédigée uniquement en anglais n'était pas invalide du seul fait qu'elle n'était pas aussi rédigée en français, et que l'article 20 de la Charte s'appliquait uniquement au gouvernement fédéral et non aux institutions territoriales<sup>23</sup>, le Parlement fédéral a pris des mesures pour que les garanties linguistiques prévues dans sa *Loi sur les langues officielles* et dans la Charte s'appliquent aux services offerts par les gouvernements territoriaux. Le 24 mars 1984, le gouvernement au pouvoir a présenté le projet de loi C-26, Loi modifiant la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et la *Loi sur le Yukon*. Si ce projet de loi avait été édicté, il aurait eu pour effet d'introduire des dispositions semblables aux paragraphes 16(1) et 20(1) de la Charte dans la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et dans la *Loi sur le Yukon*, d'assujettir les deux territoires à plusieurs dispositions de la *Loi fédérale sur les langues officielles* et d'invalider les ordonnances, règlements administratifs, règles, décrets, règlements ou proclamations pris par l'un et l'autre territoires, à moins que ceux-ci ne soient publiés en anglais et en français avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988 au plus tard.

Les territoires n'ont pas réagi favorablement au dépôt du projet de loi C-26, les gouvernements et la population y voyant une tentative d'ingérence dans un domaine de compétence territoriale. Cela étant dit, l'opposition au projet de loi a été moins vive dans les T. N.-O. qu'au Yukon, parce que le gouvernement des T. N.-O. offrait déjà certains services dans les six langues autochtones qui sont par la suite devenues des langues officielles en vertu de la première *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O. En conséquence, peu après le dépôt du projet de loi C-26, le Conseil exécutif des T. N.-O. a entrepris de négocier avec le gouvernement fédéral la teneur de cette nouvelle mesure législative et a sollicité l'aide financière du fédéral pour pouvoir offrir des services en français et en langue autochtone.

---

du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

- a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;
- b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

<sup>23</sup> Voir *St. Jean c. R*, C.T. Yukon, juin 1983 (non publié), tel que cité dans le jugement d'appel *St. Jean c. R* (1986), 2 Y.R. 116 (C.S.Y.).



En juin 1984, le Conseil exécutif des T. N.-O. a conclu une entente avec le gouvernement fédéral, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral acceptait de retirer certaines parties du projet de loi C-26 applicables aux T. N.-O., en contrepartie de quoi le gouvernement des T. N.-O. s'engageait à édicter sa propre *Loi sur les langues officielles*. La nouvelle *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O. reconnaissait le français comme une langue officielle pour tout ce qui touche les services offerts par le gouvernement territorial et accordait un statut spécial aux six langues autochtones les plus couramment utilisées dans les T. N.-O. De plus, aux termes de l'entente conclue entre le fédéral et le gouvernement des T. N.-O., le gouvernement du Canada acceptait d'assumer tous les coûts liés à la prestation de services en français dans les T. N.-O., ainsi que tous les coûts découlant de l'adoption du français comme langue officielle des T. N.-O., et ce, à perpétuité. Le gouvernement fédéral consentait également, en vertu de l'entente, à verser 16 millions de dollars aux T. N.-O. entre 1984 et 1989 afin de préserver et de promouvoir les langues autochtones dans ce territoire. Enfin, afin de protéger les droits linguistiques des minorités (de langue française et des six langues autochtones), le projet de loi C-26 a été modifié pour ajouter dans la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* une disposition stipulant que la *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O. ne pouvait être modifiée sans l'agrément du Parlement.

Même si le projet de loi C-26 n'a jamais été édicté (il est mort au *Feuilleton* en raison du déclenchement des élections en 1984), la première *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O., qui faisait partie de l'entente conclue entre les T. N.-O. et le gouvernement du Canada, est entrée en vigueur le 28 juin 1984, et le fédéral a commencé à verser au gouvernement territorial les sommes convenues dans l'entente. Par la suite, avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle *Loi fédérale sur les langues officielles* en 1988, le gouvernement du Canada a honoré le reste des engagements pris envers les T. N.-O. dans l'entente de 1984. Premièrement, le Parlement a modifié l'article 3 de sa *Loi sur les langues officielles* pour exclure les institutions territoriales de la définition d'« institution fédérale », au sens de la Loi. Deuxièmement, il a modifié l'article 7 de cette Loi pour soustraire les lois et ordonnances territoriales à l'application des exigences visant les textes législatifs fédéraux. Enfin, en vertu du projet de loi C-72, le Parlement a ajouté un article 43.1 à la version de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* actuellement en vigueur pour stipuler que la *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O. ne peut être

modifiée sans l'agrément du Parlement. Cette restriction a été préservée dans le cas du Nunavut, en vertu de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, même si son libellé est un peu moins restrictif, puisque l'agrément du Parlement n'est exigé que lorsque l'Assemblée législative du Nunavut modifie la *Loi sur les langues officielles* héritée des T.N.-O. d'une façon qui pourrait porter atteinte aux droits et services prévus dans cette Loi.

**B. Décisions des cours des Territoires du Nord-Ouest dans l'affaire *Fédération franco-ténoise c. Canada (Procureur général)***

Malgré tous les efforts déployés par le gouvernement fédéral et celui des Territoires du Nord-Ouest pour assurer la protection des droits linguistiques des francophones dans ce territoire, des plaintes ont été formulées au fil des années concernant l'insuffisance des services que le gouvernement territorial fournit à la minorité francophone des T.N.-O. Une des décisions les plus récentes et les plus complètes rendues à ce sujet est le jugement de la Cour suprême des T.N.-O. en 2006 dans l'affaire *Fédération franco-ténoise c. Canada (Procureur général)*<sup>24</sup>, où plusieurs plaignants ont déposé un recours contre le gouvernement des T.N.-O. et le gouvernement du Canada, alléguant des atteintes aux droits qui leur sont garantis en vertu des articles 16 et 20 de la Charte, ainsi qu'en vertu de diverses dispositions de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O.<sup>25</sup>, en raison du manque de services en français fournis par les institutions territoriales. La Cour a refusé de statuer sur les arguments relatifs à la Charte et a rejeté les demandes faites contre le gouvernement fédéral<sup>26</sup>, mais a jugé que le gouvernement territorial a commis des manquements systémiques répétés portant atteinte à diverses dispositions de la *Loi sur les langues officielles*<sup>27</sup> des T.N.-O. La Cour a en outre jugé qu'étant donné la nature quasi constitutionnelle des droits garantis par la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement territorial était obligé d'atteindre une égalité réelle d'usage de la langue française lorsqu'il offrait des services<sup>28</sup>. Ce faisant, la Cour a rejeté l'argument avancé par le gouvernement des T.N.-O. qui soutenait que la norme

---

<sup>24</sup> 2006, NWTSC 20.

<sup>25</sup> *Supra* note 4.

<sup>26</sup> *Supra* note 24, paragraphes 846 à 859.

<sup>27</sup> *Ibid.*, paragraphe 784.

<sup>28</sup> *Ibid.*, paragraphe 132



qu'il devait respecter en matière de prestation de services en français est celle «de la bonne foi et de ce qui est raisonnable<sup>29</sup> ».

À la suite de ses observations et conclusions concernant la nature systémique du problème, la Cour a rendu quatre ordonnances déclaratoires en ce qui concerne les communications et la prestation de services en français par les institutions gouvernementales, la publication des comptes rendus des débats de l'Assemblée législative des T.N.-O. en français, ainsi que les offres d'emploi et les appels d'offres qui émanent du gouvernement<sup>30</sup>. Il a aussi ordonné au gouvernement d'élaborer et de publier un règlement devant indiquer expressément quelles institutions sont tenues de respecter les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*, au lieu de se fier à des lignes directrices non contraignantes comme il le faisait au moment où la décision a été rendue<sup>31</sup>.

Le gouvernement des T.N.-O. a fait appel de la décision de la Cour suprême des T.N.-O. auprès de la Cour d'appel des T.N.-O.<sup>32</sup>, qui a infirmé en partie la décision du tribunal d'instance, pour le motif qu'en rendant des ordonnances déclaratoires précises, le juge d'instance « n'avait pas accordé suffisamment de poids au contexte général des Territoires du Nord-Ouest et n'avait pas tenu compte de l'effet que la nature des services demandés pouvait avoir sur la façon dont les services étaient fournis<sup>33</sup> ». Cependant, la Cour d'appel des T.N.-O. a confirmé l'ordonnance dictant au gouvernement des T.N.-O. de prendre un règlement afin de préciser quelles institutions territoriales étaient tenues de respecter les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O.<sup>34</sup>. La Cour d'appel a en outre signalé qu'après le jugement de la cour d'instance, le gouvernement des T.N.-O. s'était conformé à cette partie de la décision et avait donc pris le *Règlement sur les institutions gouvernementales*<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, paragraphe 144. [Traduction]

<sup>30</sup> *Ibid.*, paragraphe 903.

<sup>31</sup> *Ibid.*, paragraphe 904.

<sup>32</sup> Voir *Fédération franco-ténoise c. Canada*, 2008 NWTCA 6.

<sup>33</sup> *Ibid.*, paragraphe 133. [Traduction]

<sup>34</sup> *Ibid.*, paragraphes 103 à 110.

<sup>35</sup> N.W.T. Reg. 082-2006.

Le comité estime que les décisions rendues par la Cour suprême et la Cour d'appel des T.N.-O. dans l'affaire *Fédération franco-ténoise c. Canada (Procureur général)*<sup>36</sup>) illustrent bien certaines difficultés inhérentes à la prestation de services auprès de la population minoritaire francophone dans le Nord du Canada et mériteront d'être prises en considération lorsqu'il examinera l'incidence possible de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut sur la prestation de services aux minorités linguistiques de ce territoire.

## **LA NOUVELLE *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* DU NUNAVUT**

Comme nous l'avons dit précédemment dans le rapport, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut reconnaîtra à la langue inuit (inuktitut dans la plus grande partie du Nunavut, et inuinnaqtun dans certaines collectivités de l'ouest du Nunavut) le même statut qu'à l'anglais et au français aux fins de l'Assemblée législative du Nunavut, des affaires dont sont saisis les tribunaux du Nunavut et des services fournis par les bureaux du gouvernement territorial<sup>37</sup>. L'article 2 de la Loi affirme les garanties constitutionnelles accordées relativement à l'anglais et au français en vertu de la Charte ainsi que des droits ancestraux ou issus de traités, visés à l'article 35 de la Charte, et précise que la « présente loi ne porte pas atteinte » à ces droits. Ensuite, l'article 3 de la Loi dispose que la langue inuit, le français et l'anglais sont les langues officielles du Nunavut. Il n'est pas question dans la Loi des cinq autres langues : Chipewyan, cri, dogrib, gwich'in et Esclave, qui sont considérées des langues officielles en vertu de l'actuelle *Loi sur les langues officielles*. Si la nouvelle Loi entre en vigueur, ces cinq langues ne seront plus considérées des langues officielles du Nunavut.

Pour ce qui est des droits que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut garantira relativement à l'anglais, au français et à la langue inuit, elle dispose que :

---

<sup>36</sup> La demande de pourvoi de la décision auprès de la Cour suprême du Canada a été refusée en septembre 2008.

<sup>37</sup> Le Comité a appris que l'inuktitut et l'uinnaqtun sont des dialectes de la langue inuit. Leur graphie diffère, mais l'un et l'autre sont des variantes de la même langue. Le commissaire aux langues officielles du Nunavut a informé le Comité que ces dialectes tendent actuellement à converger plutôt qu'à diverger.



- Les débats à l'Assemblée législative du Nunavut peuvent se dérouler dans l'une ou l'autre des langues officielles (paragraphe 4(1)).
- Les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de l'Assemblée législative seront publiés en anglais et en français, et peuvent être publiés également en langue inuit si le président de l'Assemblée législative le demande (paragraphe 4(2)).
- Les lois de l'Assemblée législative seront publiées en anglais et en français, les deux versions ayant également force de loi. Elles pourront aussi être publiées en langue inuit si le commissaire en conseil le demande, par décret. De plus, l'Assemblée législative peut, au moyen d'une résolution, désigner la version en langue inuit d'une loi comme ayant force de loi (paragraphe 5(1), 5(3) et 5(4)).
- Les actes sont inopérants à moins être publiés dans la *Gazette du Nunavut* en anglais et en français et peuvent être publiés en langue inuit si le commissaire en conseil le demande par décret. Celui-ci peut aussi, par décret, exiger la publication, dans la *Gazette du Nunavut*, d'une version en langue inuit d'un acte (article 7).
- Dans les affaires judiciaires ou quasi judiciaires, toute personne peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles dans les affaires en question ou dans les actes de procédure qui en découlent. Les personnes dans un litige civil peuvent aussi demander des services d'interprétation dans la langue officielle de leur choix et ont le droit d'être avisées de ce droit (paragraphe 8(1) à 8(3)). Un organisme judiciaire ou quasi judiciaire peut également prendre des mesures en vue de l'interprétation des débats pour le public s'il estime que ces débats présentent de l'intérêt pour la population ou que ces mesures sont souhaitables pour le public qui assiste aux débats (paragraphe 8(4)).
- Toute personne qui comparaît devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire a le droit de demander et de recevoir, dans la langue officielle de son choix, la version définitive d'une décision, d'une ordonnance ou d'un jugement (paragraphe 9(1)).
- La version définitive d'une décision, d'une ordonnance ou d'un jugement sera traduite dans les autres langues officielles si l'organisme judiciaire ou quasi judiciaire estime qu'elle présente de l'intérêt pour le public. Elle sera aussi traduite dans une autre langue officielle si le point de droit en litige présente un intérêt ou une importance spécifique pour la communauté de langue officielle en question, ou si l'organisme judiciaire ou quasi judiciaire estime que la question présente un intérêt certain ou de l'importance pour le participant qui a utilisé la langue officielle en question durant les débats (paragraphe 9(2)).
- Les institutions territoriales sont tenues de fournir les enseignes, les panneaux et les actes s'adressant au public dans les langues officielles, et les responsables

administratifs de ces institutions sont chargés d'élaborer et de tenir à jour les politiques opérationnelles nécessaires à cette fin (article 11).

- Au Nunavut, le public a le droit de communiquer avec une institution territoriale et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix, à tout le moins quand il s'agit du siège de l'institution; ce droit vaut aussi dans les autres bureaux de l'institution où la demande de communications et de services est importante ou si, par la vocation d'un bureau, il est raisonnable que les communications et les services soient disponibles dans la langue officielle en question (paragraphe 12(1) à 12(4)).
- Le commissaire en conseil peut aussi exiger qu'un service soit disponible dans une ou plusieurs langues officielles en cas de préoccupation particulière concernant la perte de la langue ou l'assimilation linguistique, si la prestation d'un service dans la langue officielle en question est susceptible d'avoir un effet de revitalisation sur la langue indigène du secteur ou du groupe touché, ou d'y promouvoir son usage (paragraphe 12(5)).
- Les dispositions de l'article 12 de la Loi concernant les communications avec les institutions territoriales et les services offerts par ces dernières s'appliquent autant aux communications orales qu'écrites (paragraphe 12(6)).
- Le responsable administratif d'une institution territoriale est aussi tenu de faire une offre active des services, en informant le public en application des dispositions des paragraphes 12(2) à 12(5) de la Loi (paragraphe 12(7)).
- Le responsable administratif d'une municipalité a aussi l'obligation de veiller à ce que celle-ci offre le service dans une langue officielle si l'emploi de cette dernière fait l'objet d'une demande importante au regard des communications et des services (paragraphe 12(8)).

En outre, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut dispose que le ministre des Langues, nommé par le commissaire, sur l'avis du premier ministre, est chargé de l'application de la Loi et des règlements (paragraphe 13(1)). Dans le cadre de son mandat, le ministre des Langues fait la promotion du statut des trois langues officielles (alinéa 13(2)a)), élabore et tient à jour un plan visant la mise en œuvre des obligations prévues par la Loi, et fait le suivi et l'évaluation de la performance des ministères du gouvernement territorial ou des organismes publics pour ce qui est de la mise en œuvre de leurs obligations en vertu de la Loi (alinéa 13(3)a) et sous-alinéa 13(3)b)(iii)). Le ministre est également chargé de désigner un nombre suffisant de postes au sein de la fonction publique en vue d'assurer l'exécution des obligations et des fonctions prévues par la Loi (sous-alinéa 13(3)b)(ii)).



La nouvelle Loi crée également un Fonds de promotion des langues officielles, constitué comme compte spécial au Trésor (paragraphe 13.1 (1.)). L'argent du Fonds de promotion des langues officielles ne doit être utilisé que pour les fins désignées, notamment renforcer la vitalité des communautés francophones et de langue inuit du Nunavut (alinéa 13.1(2)f)). Le Fonds comprendra, entre autres, toutes les sommes versées suivant une ordonnance judiciaire, les amendes perçues aux termes de la *Loi sur les poursuites par procédure sommaire* et découlant d'une infraction prévue à l'article 27 de la Loi<sup>38</sup> ou à l'article 33 de la *Loi sur la protection de la langue inuit*, les dons et les legs destinés au Fonds et les sommes affectées à cette fin par l'Assemblée législative du Nunavut (paragraphe 13.1(3) de la Loi). De plus, la Loi autorise le ministre des Langues à conclure avec le gouvernement fédéral des accords portant sur la promotion et la protection des langues officielles (article 14).

En plus de préciser le rôle du ministre des Langues relativement à la Loi, celle-ci crée la charge et les fonctions de commissaire aux langues du Nunavut (articles 16 et 22). Le commissaire aux langues doit notamment mener des enquêtes afin de déterminer si les exigences de la présente Loi ou d'autres lois, politiques ou règlements portant sur les langues officielles ont été respectés, de développer la médiation et d'autres méthodes compatibles avec les Inuit Qaujimajatuqangit (connaissances traditionnelles) afin de régler les préoccupations concernant le respect des obligations en vertu de la Loi et de faire des commentaires sur les activités et la performance des institutions territoriales et des municipalités pour ce qui est du respect de leurs obligations en vertu de la Loi (paragraphe 22(2)).

Enfin, la *Loi sur les langues officielles* du Nunavut comporte une disposition d'examen portant que l'Assemblée législative du Nunavut ou un comité de cette dernière examine les dispositions et l'application de la Loi tous les cinq ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la Loi (article 37).

---

<sup>38</sup> En vertu de l'article 27 de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, commet une infraction punissable par procédure sommaire quiconque impose une peine ou fait preuve de discrimination envers une personne qui dépose une plainte, qui témoigne ou qui collabore relativement à une enquête menée par le commissaire aux langues, et la Loi impose une amende quand une telle infraction est commise.

## **LA NOUVELLE *LOI SUR LA PROTECTION DE LA LANGUE INUIT* DU NUNAVUT**

Il convient de souligner que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut est conçue pour compléter la nouvelle *Loi sur la protection de la langue inuit* du territoire<sup>39</sup>. Alors que l'adoption de la première doit être soumise à l'agrément du Parlement, cet agrément n'est pas nécessaire pour la seconde, et des parties de cette deuxième loi sont déjà en vigueur. La *Loi sur la protection de la langue inuit* garantit notamment le droit à l'éducation en langue inuit dans le système scolaire du Nunavut et le droit de travailler en langue inuit dans les institutions du gouvernement territorial. Elle dispose aussi que les gouvernements, les municipalités, les organismes communautaires et les entreprises peuvent utiliser la langue inuit dans les services d'accueil et les services à la clientèle, sur les enseignes, les affiches et la publicité en vue des services essentiels, les services aux ménages et les services d'hébergement ou d'accueil et dans les services municipaux visant la sécurité publique et le bien-être. Comme la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, la *Loi sur la protection de la langue inuit* prévoit aussi un mandat pour le ministre des Langues et le commissaire aux langues. Les dispositions régissant le rôle du ministre relativement à la *Loi sur la protection de la langue inuit* sont déjà en vigueur, et les autres dispositions seront mises en œuvre graduellement<sup>40</sup>.

### **ÉTUDE PRÉALABLE DE LA NOUVELLE *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* ET DE LA *LOI SUR LA PROTECTION DE LA LANGUE INUIT* DU NUNAVUT**

Avant d'être sanctionnées par l'Assemblée législative du Nunavut en 2008, tant la nouvelle *Loi sur les langues officielles* que la *Loi sur la protection de la langue inuit* ont fait l'objet d'une étude approfondie par l'Assemblée législative, de concert avec les intervenants. Le processus a commencé en 2000, quand l'Assemblée législative du Nunavut a créé un comité spécial de députés chargé d'examiner la *Loi sur les langues officielles* que le Nunavut avait hérité des T.N.-O. En tout, au moins quatre rondes

---

<sup>39</sup> *Supra* note 16.

<sup>40</sup> Ainsi, en vertu du paragraphe 49(4) de la *Loi sur la protection de la langue inuit*, les dispositions garantissant le droit à l'éducation en langue inuit sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2009 pour les élèves de la maternelle à la troisième année, et le 1<sup>er</sup> juillet 2019 pour les élèves des autres niveaux du primaire et du secondaire. De la même façon, en vertu du paragraphe 49(6), les dispositions qui garantissent le droit de travailler en langue inuit dans les institutions territoriales entreront en vigueur le 18 septembre 2010, soit trois ans après la date où la Loi a été sanctionnée.



d'étude et de consultation ont eu lieu sur ces deux textes législatifs, la première entre 2000 et 2003, quand le comité spécial a élaboré des recommandations en vue d'une nouvelle loi; la deuxième entre 2004 et 2007, quand le ministère de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse a entrepris l'élaboration et la rédaction de la nouvelle Loi; la troisième entre mars 2007 et octobre 2007 lorsque le ministre de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse a déposé les deux avant-projets de loi (la nouvelle *Loi sur les langues officielles* étant le projet de loi 6 et la *Loi sur la protection de la langue inuit* le projet de loi 7) à l'Assemblée législative afin de favoriser la discussion publique et a publié un document de consultation afin de demander d'autres commentaires de la part des intervenants; et la quatrième entre octobre et décembre 2007, lorsque le Comité permanent Ajauqtiit a étudié les deux projets de loi. Le gouvernement et l'Assemblée législative ont employé divers modes de consultation, notamment neuf tables rondes avec les intervenants dont le gouvernement fédéral, des enquêtes, des groupes d'intérêt, des consultations communautaires et des assemblées publiques. Le gouvernement et l'Assemblée législative ont également demandé des mémoires écrits par le biais du document de consultation publié en mars 2007 ainsi que par l'intermédiaire du Comité permanent Ajauqtiit qui a présenté sa propre demande d'observations écrites<sup>41</sup>.

## LES TÉMOINS QUE NOUS AVONS ENTENDUS

En ce qui concerne notre propre étude de la motion que nous a renvoyée le Sénat, le comité a entendu les témoins suivants :

- Gouvernement du Nunavut : l'honorable Paul Okalik, député à l'Assemblée législative du Nunavut
- l'honorable Louis Tapardjuk, ministre de la Langue Stéphane Cloutier, conseiller spécial, Kate Darling, conseillère juridique
- Commissariat aux Langues officielles : Graham Fraser, commissaire (par vidéoconférence), Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Politiques et communications, Pascale Giguère, directrice par intérim et avocate générale, Direction générale des affaires juridiques

---

<sup>41</sup> Pour plus de renseignements sur les consultations que le gouvernement territorial a menées auprès du public et des intervenants au sujet de ces deux lois, prière de consulter le site Web du ministère de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse : <http://www.gov.nu.ca/cley/french/langlegconsult.html>

- Association des francophones du Nunavut : Daniel Cuerrier, directeur général
- Bureau du Commissaire aux langues du Nunavut : Alexina Kublu, commissaire aux langues du Nunavut
- Qikiqtani Inuit Association : Joe Attagutaaluk, membre exécutif, Navarana Beveridge, directrice, Politique sociale,
- Nunavut Tunngavik Inc. : Laurie Pelly, avocate, Service juridique
- Ministère de la Justice du Canada : Michael Aquilino, avocat, Groupe du droit des langues officielles, Jo Ann Lagendyk, avocate, Patrimoine canadien, Services juridiques, Renée Soublière, avocate conseil/coordonnatrice du contentieux, Groupe du droit des langues officielles

## CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

Comme nous l'avons mentionné précédemment, une des préoccupations soulevées par les sénateurs durant le débat sur la motion au Sénat et les audiences du comité concernait la révocation du statut de langue officielle des langues autochtones suivantes : Chipewyan, cri, dogrib, Gwich'in et Esclave (ce qui s'entend de l'Esclave du Nord et de l'Esclave du Sud). Des témoins ont dit au comité que l'inuktitut était la langue maternelle de 86 p. 100 des Nunavummut et que moins d'un pour cent de la population totale du territoire parlait une des langues autochtones susmentionnées. Selon le recensement de 2006 de Statistique Canada, ces langues ne sont plus parlées au Nunavut ou si elles le sont c'est par au plus une dizaine de personnes<sup>42</sup>.

Le comité a été témoin qu'on parle surtout trois langues au Nunavut : l'inuktitut est la langue parlée par la majorité de la population, et le français est la langue maternelle d'une petite minorité. L'anglais est la langue maternelle d'environ 27 p. 100 de la population, mais le comité a été informé que l'anglais est de plus en plus utilisé dans la fonction publique, en plus d'être la langue du commerce et celle utilisé au foyer. La nouvelle *Loi sur les langues officielles* est conçue pour assurer l'égalité des services fournis dans les trois langues officielles : anglais, français et langue inuit. Le texte

<sup>42</sup> Statistique Canada, *Langue maternelle détaillée*, Recensements de 2001 et 2006, <http://www12.statcan.ca/francais/census06/data/topics/RetrieveProductTable.cfm?ALEVEL=3&APATH=3&CATNO=&DETAIL=0&DIM=&DS=99&FL=0&FREE=0&GAL=0&GC=99&GK=NA&GRP=1&IPS=&METH=0&ORDER=1&PID=89201&PTYPE=88971&RL=0&S=1&ShowAll=No&StartRow=1&SUB=701&Temporal=2006&Theme=70&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&GID=838093>.



législatif qui l'accompagne, soit la *Loi sur la protection de la langue inuit* (qui n'est pas soumise à l'agrément du comité), est conçu pour s'appliquer en amont afin de protéger, de rétablir et de revitaliser la langue inuit à l'échelle du Nunavut. Plusieurs témoins nous ont assuré que les consultations qui ont précédé la rédaction de la Loi furent exhaustives et transparentes. Des consultations publiques se sont déroulées dans toutes les collectivités du Nunavut et tous les moyens de communication ont été utilisés pour inviter les citoyens à faire valoir leurs préoccupations et à s'exprimer sur les changements que la Loi apporterait. On nous a dit que les locuteurs natifs de ces langues autochtones ne s'opposaient pas à la Loi.

Un représentant de l'Association des francophones du Nunavut nous a dit également que les droits accordés aux locuteurs d'autres langues autochtones aux termes de la Loi actuelle (que le Nunavut a héritée des T.N.-O.), l'étaient en apparence seulement en grande partie et que les services dont bénéficiaient les locuteurs dans la langue de leur choix étaient de pure forme tout au mieux.

Cela étant dit, les populations sont susceptibles de devenir plus mobiles dans les années à venir en raison du développement de l'Arctique et des répercussions des changements climatiques. La composition de la population du Nunavut peut changer en conséquence, et nous croyons que Statistique Canada doit surveiller son évolution afin de déterminer si d'autres langues autochtones deviennent de plus en plus courantes.

## **RECOMMANDATION 2**

**Que Statistique Canada surveille la composition de la population du Nunavut afin de déterminer et faire rapport de l'usage des cinq langues autochtones qui ne seront plus considérées comme des langues officielles au Nunavut (Chipewyan, cri, dogrib, Gwich'in, Esclave).**

Au cours de la présente étude, le comité a relevé certaines préoccupations au sujet des droits garantis par la nouvelle Loi et leur exercice au quotidien. Elles ont porté plus particulièrement sur les questions entourant la tenue d'audiences dans la langue de choix d'une partie, et sur la langue des décisions rendues par les organismes judiciaires ou quasi judiciaires (articles 8 et 9 de la nouvelle Loi).

Le comité a trouvé inquiétant de constater que l'article 8 de la nouvelle Loi abroge le droit d'une partie de se faire entendre dans la langue officielle de son choix par le président d'audience d'un organisme judiciaire ou quasi judiciaire parlant couramment sa langue. Des témoins ont rassuré le comité qu'en pratique le calendrier des séances des tribunaux est établi de façon à garantir aux parties qu'elles sont entendues par un président d'audience parlant couramment la langue officielle choisie.

D'autres témoins ont aussi rassuré le comité qu'en ce qui a trait aux décisions, ordonnances et jugements, les droits garantis en vertu de l'article 9 de la nouvelle Loi sont en fait plus vastes qu'à l'heure actuelle du fait que la traduction des décisions dans l'une des trois langues officielles sera non seulement remise aux parties en litige, mais également aux autres participants, comme les témoins, pour qui la question en litige présente un intérêt certain (alinéa 9(2)c)).

On a également soulevé la question de la détermination de ce qui constitue une « demande importante » aux fins de la prestation de certains services conformément aux articles 12(3) et 12(8) de la nouvelle Loi. Le comité s'est fait dire que les critères de la loi fédérale sur les langues officielles en vigueur ne conviennent peut-être pas pour évaluer ce qui constitue une demande importante au Nunavut en raison du faible bassin de population et de l'immensité du territoire. On l'a rassuré que la demande importante sera déterminée selon les circonstances particulières des cas individuels étant donné que l'application de critères prédéterminés pourrait ne pas nécessairement valoir pour le groupe linguistique minoritaire du Nunavut qui est clairsemé et réparti sur l'ensemble du territoire. Entre autres choses, la nature des services demandés, le nombre de locuteurs d'une langue minoritaire dans la collectivité ainsi que sa représentativité au sein de la collectivité, sont tous des facteurs qui pourraient contribuer à déterminer s'il existe une demande importante.

Enfin, le comité nourrit des craintes précises au sujet de la protection des droits des francophones au Nunavut et de la promotion et de l'amélioration de la vitalité des collectivités francophones. Il a été encourageant d'entendre le représentant de l'Association des francophones du Nunavut dire que la collectivité francophone a participé activement à l'élaboration des dispositions de la Loi et que ses



recommandations ont été incorporées dans la nouvelle Loi. Il a été tout aussi encourageant d'entendre que les suggestions que le commissaire fédéral aux langues officielles a faites dans sa lettre datée de mai 2007 adressée au ministre des Langues du Nunavut avaient été prises en compte dans la nouvelle Loi<sup>43</sup>.

Selon l'Association des francophones du Nunavut, cette Loi représente un nouveau paradigme pour les langues officielles dans le Nord en raison du processus de collaboration qui en a précédé la rédaction. Toutes les parties en cause, semble-t-il, ont fait preuve de bonne foi et d'esprit de coopération du début à la fin, ce qui contraste vivement avec les relations qu'entretiennent la collectivité francophone des T.N.-O. et le gouvernement territorial, soit de confrontation et préjudiciables pour la survie de la collectivité francophone dans ce territoire. L'Association a assuré le comité que le gouvernement du Nunavut était sensible à ses besoins et préoccupations en tant que petit groupe minoritaire de langue officielle et qu'ils continueraient de travailler ensemble au cours de la phase de mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives sur les langues officielles. Le comité reconnaît l'engagement profond de la collectivité francophone du Nunavut à l'égard de la vision exprimée dans la nouvelle *Loi sur les langues officielles*. Il désire souligner en outre les efforts de collaboration remarquables déployés entre les intervenants et le gouvernement du Nunavut. Ils sont un véritable modèle pour les relations linguistiques au Canada.

Le comité est encouragé par le processus de consultation exhaustif que le gouvernement du Nunavut a mis en place avant d'adopter la nouvelle *Loi sur les langues officielles*. Il prend note en outre que le paragraphe 13(3) de la Loi dispose que le ministre des Langues du Nunavut doit élaborer et tenir à jour un plan d'ensemble « visant la mise en œuvre des obligations, des politiques, des programmes et des services en matière de langues par les ministères du gouvernement du Nunavut et les organismes publics ». On nous a appris que le processus de planification débutera dès l'approbation par le Parlement de la nouvelle Loi. Il reste à voir comment on s'y prendra pour dissiper les préoccupations exprimées plus haut dans le plan de mise en œuvre, dans la réglementation et en pratique. Nous constatons que l'article 37 de la Loi prévoit la tenue

---

<sup>43</sup> Lettre de Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, à l'honorable Louis Tapardjuk, ministre des Langues du Nunavut, 2 mai 2007, déposée au Sénat le 4 juin 2009.

d'un examen quinquennal, ce qui, devrait offrir au gouvernement et aux parties prenantes l'occasion de corriger tout problème ou difficulté qui pourrait surgir au fil du temps.

Cela étant dit, il y a lieu de souligner l'audace et l'ampleur de la Loi et de ses objectifs. Le comité constate avec intérêt que l'élaboration du projet de loi s'est faite en collaboration avec le commissaire fédéral aux langues officielles, et nous espérons que cette relation se poursuivra. Nous encourageons plus particulièrement le Bureau du commissaire aux langues officielles du Canada à continuer de mettre son expertise et ses conseils à la disposition du gouvernement du Nunavut et du commissaire aux langues officielles du Nunavut à cet égard, quand ils en feront la demande.

### **RECOMMANDATION 3**

**Que, si le gouvernement du Nunavut et le commissaire aux langues officielles du Nunavut le demandent, le Bureau du commissaire aux langues officielles continue de fournir son expertise et ses conseils au gouvernement du Nunavut, pour faciliter la mise en œuvre de la Loi et de ses objectifs.**

Comme l'ont dit de nombreux témoins et comme nous l'avons mentionné précédemment, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut représente la réalisation d'une vision qui existait avant, mais plus particulièrement depuis la création du territoire du Nunavut. Beaucoup de témoins ont déploré l'érosion de la langue inuit comme langue parlée à la maison ainsi que comme langue de travail, et des effets néfastes que cette érosion avait, surtout chez les jeunes et les aînés, au Nunavut. De nos jours, selon certains témoins, même les services gouvernementaux sont essentiellement fournis en anglais de telle sorte que les locuteurs de la langue inuit ont l'impression d'être des étrangers chez eux. Cette Loi pourrait faire beaucoup pour régler ces problèmes et, en fait, son préambule énonce une série d'objectifs ambitieux au sujet de la revitalisation de la langue inuit dans le territoire.

**Des fonds suffisants doivent être disponibles pour créer l'infrastructure et appuyer les projets nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions de la Loi. En fait, le manque de fonds pourrait fort bien avoir l'effet contraire et nuire à la cohésion culturelle du Nunavut et créer un climat de méfiance. En approuvant**



**l'adoption de la Loi, le Parlement exprime son engagement à faire en sorte que les objectifs de la Loi puissent être atteints.**

Des témoins nous ont dit que le gouvernement du Canada accorde aux francophones du Nunavut une aide financière annuelle d'environ 4 000 \$ par personne; l'aide versée pour appuyer les initiatives linguistiques fait bien pâle figure à 44 \$ par Inuit<sup>44</sup>.

Pour que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* atteigne ses objectifs, des objectifs auxquels souscrit le Parlement, il faut que cette situation change.

Comme l'a affirmé Thomas R. Berger, qui a joué un rôle déterminant relativement à l'enchâssement des droits des Autochtones du Canada dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, l'abandon du titre autochtone par les Inuit du Nunavut et son transfert au Canada était « très important pour le Canada. En fait, le Canada a reconnu en 1993, lorsqu'il signait l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, 'les contributions des Inuits à l'histoire du Canada, de son identité à sa souveraineté dans l'Arctique'<sup>45</sup> ». À notre avis, en échange de ce transfert de territoire, le gouvernement du Canada s'est engagé à défendre les droits des Autochtones, y compris leurs droits culturels et linguistiques. Il doit exprimer cet engagement non seulement par de « belles paroles »<sup>46</sup>, mais également en fournissant les ressources financières suffisantes et continues aux citoyens du Nunavut et en les appuyant dans leurs efforts d'améliorer, de promouvoir et de protéger leur patrimoine linguistique.

Le comité constate que le préambule de la *Loi sur les langues officielles*, l'Assemblée législative du Nunavut est « déterminée à promouvoir et à atteindre la reconnaissance nationale et l'enchâssement constitutionnel de la langue inuit comme langue fondatrice et officielle du Canada au sein du Nunavut ». Nous remarquons également que le paragraphe 2(1) de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* réaffirme que l'adoption de la Loi ne porte pas atteinte aux droits constitutionnels accordés

---

<sup>44</sup> Déclaration de l'honorable Louis Tapardjuk, ministre des Langues du Nunavut, à la 8<sup>e</sup> Session de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, New York, 21 mai 2009.

<sup>45</sup> 1<sup>er</sup> mars 2006, lettre de Thomas R. Berger à Jim Prentice, ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, déposée auprès du Comité le 10 juin 2009.

<sup>46</sup> Daniel Cuerrier, directeur général, Association des francophones du Nunavut, Témoignages, 10 juin 2009.

relativement aux langues anglaise et française, ni aux droits autochtones protégés en vertu de l'article 35 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, lequel prévoit que :

**2. (1) La présente loi ne porte pas atteinte :**

**a) au statut du français et de l'anglais, ni aux droits afférents, constitutionnels ou non;**

**b) aux droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones du Canada, visés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982,**

**notamment :**

**(i) aux objectifs, aux droits et aux obligations confirmés dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut,**

**(ii) aux responsabilités en matière de mise en œuvre qui sont requises pour donner effet à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut;**

**c) aux droits et aux privilèges des Inuit quant à leur langue, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi et découlant de la loi ou de la coutume;**

**d) aux responsabilités du Parlement et de la Couronne du Canada relativement aux droits ou au patrimoine linguistiques ou culturels des Inuit ou autres minorités linguistiques au Nunavut.**

Le comité relève aussi que la responsabilité du gouvernement du Canada relativement à la protection et la préservation des autres langues autochtones du Canada demeure entière. Nous désirons souligner en particulier la présence de locuteurs d'un dialecte inuit (l'inuvialuit) dans les T.N.-O. Il existe une collectivité inuit encore plus importante dans le Nunavik (dans le Nord du Québec) et dans le Nord du Labrador. Nous exhortons le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nunavut à continuer de reconnaître la nécessité de renforcer le soutien de ces minorités linguistiques..

#### **RECOMMANDATION 4**

**Que, vu la décision du Parlement d'approuver l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* par l'Assemblée législative du Nunavut, le gouvernement du Canada**



**octroie une aide financière suffisante et continue au gouvernement du Nunavut pour lui permettre de continuer de protéger et promouvoir les langues officielles sur son territoire, conformément aux obligations légales qui lui incombent.**

L'article 38 de la *Loi sur le Nunavut* prévoit que la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O. « ne peut être abrogée, modifiée ou rendue inopérante par la législature sans l'agrément du Parlement, donné sous forme de résolution, lorsque la mesure aurait pour effet de porter atteinte aux droits et services prévus » dans la Loi actuelle. L'article 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867* définit le Parlement du Canada comme étant « composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des communes ». Par conséquent, il serait opportun de demander l'agrément de la représentante de Sa Majesté la Reine du Canada relativement à l'adoption de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut. Des représentants du ministère de la Justice ont informé le comité que selon leur interprétation, l'agrément de la Gouverneure générale n'est pas nécessaire. Ayant entendu ces arguments, le comité estime néanmoins que vu l'importance et le caractère « quasi constitutionnel<sup>47</sup> » des droits garantis dans cette nouvelle Loi, l'agrément de la Gouverneure générale garantirait que les exigences de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut* soient entièrement et sans aucun doute respectées.

## **RECOMMANDATION 5**

**Que, pour plus de certitude, demande soit faite à la Gouverneure générale, en tant que représentante de Sa Majesté la Reine du Canada, d'agréer la motion relative à l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* par l'Assemblée législative du Nunavut afin de garantir le respect intégral et sans aucun doute possible de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*.**

---

<sup>47</sup> Le préambule de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut exprime l'idée qu'étant comprise « la nature fondamentale des valeurs et l'importance des objectifs fédéraux, territoriaux et inuit reflétés dans la présente loi, [...] la *Loi sur les langues officielles* doit jouir d'un statut légal quasi constitutionnel ».

## RECOMMANDATIONS

---

### RECOMMANDATION 1

Le comité recommande que le Sénat adopte la motion suivante, présentée par l'honorable sénateur Comeau et appuyée par l'honorable sénateur Adams : « Que, conformément à l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles* ».

### RECOMMANDATION 2

Que Statistique Canada surveille la composition de la population du Nunavut afin de déterminer et faire rapport de l'usage des cinq langues autochtones qui ne seront plus considérées comme des langues officielles au Nunavut (Chipewyan, cri, dogrib, Gwich'in, Esclave).

### RECOMMANDATION 3

Que, si le gouvernement du Nunavut et le commissaire aux langues officielles du Nunavut le demandent, le Bureau du commissaire aux langues officielles continue de fournir son expertise et ses conseils au gouvernement du Nunavut, pour faciliter la mise en œuvre de la Loi et de ses objectifs.

### RECOMMANDATION 4

Que, vu la décision du Parlement d'approuver l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* par l'Assemblée législative du Nunavut, le gouvernement du Canada octroie une aide financière suffisante et continue au gouvernement du Nunavut pour lui permettre de continuer de protéger et promouvoir les langues officielles sur son territoire, conformément aux obligations légales qui lui incombent.

### RECOMMANDATION 5

Que, pour plus de certitude, demande soit faite à la Gouverneure générale, en tant que représentante de Sa Majesté la Reine du Canada, d'agréer la motion relative à l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* par l'Assemblée législative du Nunavut afin de garantir le respect intégral et sans aucun doute possible de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*.



## TÉMOINS

---

10 juin 2009

### **Assemblée législative du Nunavut :**

L'honorable Paul Okalik, membre d'une Assemblée législative

### **Gouvernement du Nunavut :**

L'honorable Louis Tapardjuk, ministre de la Langue

Stéphane Cloutier, conseiller spécial

Kate Darling, conseillère juridique

### **Commissariat aux langues officielles :**

Graham Fraser, commissaire (par vidéoconférence)

Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Politiques et communications

Pascale Giguère, directrice par intérim et avocate générale,  
Direction générale des affaires juridiques

### **Association des francophones du Nunavut :**

Daniel Cuerrier, directeur général

### **Le Bureau du Commissaire aux langues du Nunavut :**

Alexina Kublu, commissaire aux langues du Nunavut

### **Qikiqtani Inuit Association :**

Joe Attagutaaluk, membre exécutif

Navarana Beveridge, directrice, Politique sociale

### **Nunavut Tunngavik Inc. :**

Laurie Pelly, conseillère juridique

### **Ministère de la Justice Canada :**

Michael Aquilino, avocat, Groupe du droit des langues officielles  
Jo Anne Lagendyk, avocate, Patrimoine canadien, Services  
juridiques

Renée Soublière, avocate conseil/coordonnatrice du contentieux,  
Groupe du droit des langues officielles

*Office of the Languages Commissioner of Nunavut:*

Alexina Kublu, Languages Commissioner of Nunavut.

*Qikiqtani Inuit Association:*

Joe Attagutaaluk, Executive Member;

Navarana Beveridge, Director, Social Policy.

*Nunavut Tunngavik Inc.:*

Laurie Pelly, Legal Counsel.

*Department of Justice Canada:*

Michael Aquilino, Counsel, Official Languages Law Group;

Jo Anne Lagendyk, Counsel, Canadian Heritage, Legal Services;

Renée Soublière, Senior Counsel and Litigation Coordinator,  
Official Languages Law Group.

*Commissariat aux langues du Nunavut :*

Alexina Kublu, commissaire aux langues du Nunavut.

*Qikiqtani Inuit Association :*

Joe Attagutaaluk, membre exécutif;

Navarana Beveridge, directrice, Politique sociale.

*Nunavut Tunngavik Inc. :*

Laurie Pelly, conseillère juridique.

*Ministère de la Justice Canada :*

Michael Aquilino, avocat, Groupe du droit des langues officielles;

Jo Anne Lagendyk, avocate, Patrimoine canadien, Services  
juridiques;

Renée Soublière, avocate-conseil et coordonnatrice du contentieux,  
Groupe du droit des langues officielles.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, June 10, 2009**

##### *Legislative Assembly of Nunavut:*

Honourable Paul Okalik, Member of the Legislative Assembly of Nunavut, Iqaluit West.

##### *Government of Nunavut:*

The Honourable Louis Tapardjuk, Member of the Legislative Assembly of Nunavut, Minister of Languages;

Stéphane Cloutier, Special Adviser;

Kate Darling, Legal Counsel.

##### *Office of the Commissioner of Official Languages:*

Graham Fraser, Commissioner (by video conference);

Johane Tremblay, Acting Assistant Commissioner, Policy and Communications;

Pascale Giguère, Acting Director and General Counsel, Legal Affairs Branch.

##### *Association des francophones du Nunavut:*

Daniel Cuerrier, Director General.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le mercredi 10 juin 2009**

##### *Assemblée législative du Nunavut :*

L'honorable Paul Okalik, membre de l'Assemblée législative du Nunavut, Iqaluit ouest.

##### *Gouvernement du Nunavut :*

L'honorable Louis Tapardjuk, membre de l'Assemblée législative du Nunavut, ministre de la Langue;

Stéphane Cloutier, conseiller spécial;

Kate Darling, conseillère juridique.

##### *Commissariat aux langues officielles :*

Graham Fraser, commissaire (par vidéoconférence);

Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Politiques communications;

Pascale Giguère, directrice par intérim et avocate général Direction générale des affaires juridiques.

##### *Association des francophones du Nunavut :*

Daniel Cuerrier, directeur général.

*(Suite à la page précédente)*





Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable JOAN FRASER

*Présidente :*

L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, June 17, 2009  
Thursday, June 18, 2009

Le mercredi 17 juin 2009  
Le jeudi 18 juin 2009

Issue No. 12

Fascicule n° 12

### First, second and third (final) meetings on:

Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code  
(organized crime and protection of justice system participants)

### Le première, deuxième et troisième (dernière) réunions concernant :

Projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé  
et protection des personnes associées au système judiciaire)

### First (final) meeting on:

Bill C-39, An Act to amend the Judges Act

### Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les juges

### APPEARING:

The Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General of Canada  
The Honourable Chuck Strahl, P.C., M.P.,  
Minister of Indian Affairs and Northern Development  
and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians

### COMPARAISSENT :

L'honorable Rob Nicholson, C.P., député,  
ministre de la Justice et procureur général du Canada  
L'honorable Chuck Strahl, C.P., député,  
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et  
interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits

### INCLUDING:

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-39)  
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-14)

### Y COMPRIS :

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-39)  
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-14)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS :

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Angus	Hubley
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
* Cowan	Milne
(or Tardif)	Rivest
Dickson	Wallace

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Hubley replaced the Honourable Senator Watt (*June 18, 2009*).

The Honourable Senator Angus replaced the Honourable Senator Raine (*June 12, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente* : L'honorable Joan Fraser

*Vice-président* : L'honorable Pierre Claude Nolin  
et

Les honorables sénateurs :

Angus	Hubley
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
* Cowan	Milne
(ou Tardif)	Rivest
Dickson	Wallace

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Hubley a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 18 juin 2009*).

L'honorable sénateur Angus a remplacé l'honorable sénateur Raine (*le 12 juin 2009*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, May 27, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Wallace, seconded by the Honourable Senator Angus, for the second reading of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Wallace moved, seconded by the Honourable Senator Duffy, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 11, 2009:

Second reading of Bill C-39, An Act to amend the Judges Act.

The Honourable Senator St. Germain, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Champagne, P.C., that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Tardif moved, seconded by the Honourable Senator Munson, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 mai 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Wallace, appuyée par l'honorable sénateur Angus, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Wallace propose, appuyé par l'honorable sénateur Duffy, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 11 juin 2009 :

Deuxième lecture du projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les juges.

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Champagne, C.P., que le projet de loi soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Tardif propose, appuyée par l'honorable sénateur Munson, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, June 17, 2009  
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:03 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Bryden, Campbell, Dickson, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Wallace and Watt (11).

*In attendance:* Jennifer Bird and Dominique Valiquet, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, June 11, 2009, the committee started its consideration of Bill C-39, An Act to amend the Judges Act.

**APPEARING:**

The Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada;

The Honourable Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

**WITNESSES:***Indian and Northern Affairs Canada:*

Caroline Davis, Assistant Deputy Minister, Resolution and Individual Affairs;

Aideen Nabigon, Executive Director, Truth and Reconciliation Commission Secretariat Canada.

The chair made an opening statement.

Ministers Nicholson and Strahl each made a statement and, together with Ms. Davis and Ms. Nabigon, answered questions.

At 4:25 p.m., the committee suspended.

At 4:26 p.m., the committee resumed.

It was agreed to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-39, An Act to amend the Judges Act.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry without amendment.

It was agreed that the bill be reported to the Senate by the chair.

At 4:27 p.m., the committee suspended.

At 4:28 p.m., the committee resumed.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 17 juin 2009  
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 3, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Bryden, Campbell, Dickson, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Wallace et Watt (11).

*Également présents :* Jennifer Bird et Dominique Valiquet, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 11 juin 2009, le comité entreprend son examen du projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les juges.

**COMPARAISSENT :**

L'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada;

L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

**TÉMOINS :***Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Caroline Davis, sous-ministre adjointe, Secteur de résolution et des affaires individuelles;

Aideen Nabigon, directrice exécutive intérimaire, Secrétariat de la Commission de vérité et de réconciliation Canada.

La présidente fait une déclaration.

Les Ministres Nicholson et Strahl font chacun une déclaration puis, aidés de Mmes Davis et Nabigon, répondent aux questions.

À 16 h 25, la séance est interrompue.

À 16 h 26, la séance reprend.

Il est convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les juges.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi sans amendement.

Il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 16 h 27, la séance est interrompue.

À 16 h 28, la séance reprend.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 27, 2009, the committee started its consideration of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants).

**APPEARING:**

The Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

**WITNESSES:**

*Department of Justice Canada:*

Matthew Taylor, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Criminal Lawyers' Association:*

Michael Spratt, Defense Lawyer, CLA Designate.

Minister Nicholson made a statement and, together with Mr. Taylor, answered questions.

At 5:35 p.m., the committee suspended.

At 5:40 p.m., the committee resumed.

Mr. Spratt made a statement and answered questions.

At 6:23 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, June 18, 2009  
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Bryden, Campbell, Dickson, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin and Wallace (10).

*In attendance:* Jennifer Bird and Dominique Valiquet, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 27, 2009, the committee continued its consideration of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants).

**WITNESSES:**

*Royal Canadian Mounted Police:*

Michel Aubin, Director, Federal and International Operations.

*Canadian Association of Chiefs of Police:*

Todd Shean, Representative.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 mai 2009, le comité entreprend son examen du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire).

**COMPARAÎT :**

L'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

**TÉMOINS :**

*Ministère de la Justice Canada :*

Matthew Taylor, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Criminal Lawyers' Association :*

Michael Spratt, avocat de la défense, désigné par la CLA.

Le ministre Nicholson fait une déclaration puis, aidé de M. Taylor, répond aux questions.

À 17 h 35, la séance est interrompue.

À 17 h 40, la séance reprend.

M. Spratt fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 18 h 23, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le jeudi 18 juin 2009  
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Bryden, Campbell, Dickson, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin et Wallace (10).

*Également présents :* Jennifer Bird et Dominique Valiquet, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 mai 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire).

**TÉMOINS :**

*Gendarmerie royale du Canada :*

Michel Aubin, directeur, Opérations fédérales et internationales.

*Association canadienne des chefs de police :*

Todd Shean, représentant.



*Statistics Canada:*

Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Senior Analyst, Courts Program, Canadian Centre for Justice Statistics;

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics.

The chair made an opening statement.

Mr. Shean and Mr. Aubin each made a statement and, together, answered questions.

At 12:11 p.m., the committee suspended.

At 12:13 p.m., the committee resumed.

Ms. Barr-Telford made a statement and, together with Mr. Grimes and Ms. Dauvergne, answered questions.

At 12:51 p.m., the committee suspended.

At 12:53 p.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants), later this afternoon.

At 1:12 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 18, 2009  
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:50 p.m., in room 256, Centre Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Campbell, Dickson, Fraser, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Nolin and Wallace (10).

*In attendance:* Dominique Valiquet and Robin MacKay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 27, 2009, the committee continued its consideration of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants).

It was agreed to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants).

It was agreed that the title stand postponed.

*Statistique Canada :*

Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

Craig Grimes, analyste principal, Programme des tribunaux, Centre canadien de la statistique juridique;

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique.

La présidente fait une déclaration.

MM. Shean et Aubin font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 12 h 11, la séance est interrompue.

À 12 h 13, la séance reprend.

Mme Barr-Telford fait une déclaration puis, aidée de M. Grimes et de Mme Dauvergne, répond aux questions.

À 12 h 51, le comité suspend ses travaux.

À 12 h 53, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire) plus tard dans l'après-midi.

À 13 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 18 juin 2009  
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 50, dans la salle 256 de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Campbell, Dickson, Fraser, Hubley, Joyal, C.P., Milne, Nolin et Wallace (10).

*Également présents :* Dominique Valiquet et Robin MacKay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 mai 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire).

Il est convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry, on division.

It was agreed that clause 8 carry, on division.

It was agreed that clause 9 carry, on division.

It was agreed that clause 10 carry, on division.

It was agreed that clause 11 carry, on division.

It was agreed that clause 12 carry, on division.

It was agreed that clause 13 carry, on division.

It was agreed that clause 14 carry, on division.

It was agreed that clause 15 carry, on division.

It was agreed that clause 16 carry, on division.

It was agreed that clause 17 carry, on division.

It was agreed that clause 18 carry, on division.

It was agreed that clause 19 carry.

It was agreed that clause 20 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry without amendment, on division.

It was agreed not to append observations to the report.

It was agreed that the bill be reported to the Senate by the chair.

At 3:01 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 7, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 8, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 9, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 10, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 11, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 12, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 13, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 14, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 15, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 16, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 17, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 18, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 19.

Il est convenu d'adopter l'article 20.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi sans amendement, avec dissidence.

Il est convenu de ne pas annexer d'observations au rapport.

Il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 15 h 1, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*



**REPORTS OF COMMITTEE**

Thursday, June 18, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**NINTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-39, An Act to amend the Judges Act, has, in obedience to the order of reference of Thursday, June 11, 2009, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

---

Thursday, June 18, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**TENTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants), has, in obedience to the order of reference of Wednesday, May 27, 2009, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le jeudi 18 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**NEUVIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les juges, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 11 juin 2009, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

---

Le jeudi 18 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**DIXIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code Criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire), a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 27 mai 2009, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

JOAN FRASER

*Chair*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, June 17, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which were referred Bill C-39, An Act to amend the Judges Act; and Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants), met this day at 4:03 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator Joan Fraser (Chair)** in the chair.

[English]

**The Chair:** Welcome to the meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We shall begin with consideration of Bill C-39, An Act to amend the Judges Act. We have the particular pleasure of welcoming as our witnesses two ministers of the Crown, the Honourable Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians; and a familiar witness before this committee, the Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Ministers, have you decided who will go first?

**Hon. Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** We have. I will make opening remarks and then turn it over to my colleague.

I am pleased to be here today to discuss an amendment to the Judges Act. You will see that we are proposing to amend a single provision of the Judges Act, section 16(d), which authorizes the appointment of judges to the Manitoba Queen's Bench. Presently, this section provides for the appointment of 30 judges to the court. Our amendment would increase by one the number of judges that may be appointed to the Queen's Bench of Manitoba. We are bringing forward this single-provision amendment specifically to support the implementation of the Truth and Reconciliation Commission.

As Minister Strahl will explain, a sitting judge of the Manitoba Queen's Bench has been recommended for appointment as chairperson of the Truth and Reconciliation Commission. The judge could take a leave of absence from his judicial duties pursuant to section 56 of the Judges Act in order to take on the role. However, a leave of absence does not create a vacancy on the court. His appointment would, therefore, leave the Manitoba Queen's Bench one judge short for the duration of his term, with no possibility of replacing him. This would have a correspondingly detrimental impact on the court's daily operations.

The proposed amendment to increase the complement of the Manitoba Queen's Bench by one judge will permit the government to appoint a new judge to the Queen's Bench to ensure that the court remains at full capacity during the absence of the chairperson.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 17 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les juges et le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire), se réunit aujourd'hui à 16 h 3 pour étudier les projets de loi.

**Le sénateur Joan Fraser (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Bienvenue à la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous allons commencer par l'étude du projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les juges. Nous avons le plaisir spécial d'accueillir comme témoins deux ministres de la Couronne, l'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, et un témoin que le comité connaît bien, l'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Messieurs les ministres, avez-vous décidé qui commencerait?

**L'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** Oui. Je vais présenter des remarques préliminaires et laisser ensuite mon collègue poursuivre.

Je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour parler d'une modification à la Loi sur les juges. Vous allez constater que nous proposons de modifier une seule disposition de la Loi sur les juges, l'alinéa 16d), qui autorise la nomination de juges à la Cour du banc de la Reine du Manitoba. À l'heure actuelle, cet article prévoit la nomination de 30 juges de cette cour. Notre modification augmenterait d'un juge le nombre de ceux qui pourraient être nommés à la Cour du banc de la Reine du Manitoba. Nous présentons cette modification d'une seule disposition dans le but précis d'appuyer la mise en route de la Commission de vérité et de réconciliation.

Comme le ministre Strahl l'expliquera, un juge siégeant à la Cour du banc de la Reine du Manitoba a fait l'objet d'une recommandation proposant qu'il soit nommé président de la Commission de vérité et de réconciliation. Le juge pourrait prendre un congé de ses fonctions judiciaires aux termes de l'article 56 de la Loi sur les juges pour accepter ce poste. Cependant, un congé n'aurait pas pour effet de créer une vacance dans ce tribunal. Sa nomination aurait ainsi pour effet de réduire d'un juge pour la durée de son mandat le nombre de ceux qui siègent à la Cour du banc de la Reine du Manitoba, sans qu'il soit possible de le remplacer. Cette situation aurait été préjudiciable au bon fonctionnement de cette cour.

L'amendement proposé vise à augmenter d'un juge le personnel de la Cour du banc de la Reine du Manitoba et permettrait au gouvernement de nommer un nouveau juge à la Cour du banc de la Reine pour que celle-ci puisse travailler à pleine capacité pendant l'absence de ce président.



[Translation]

**Hon. Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians:** Madam Chair, thank you for giving me the opportunity to appear before the committee with the Minister of Justice to talk about Bill C-39.

[English]

I appreciate the committee's willingness to review the proposed legislation swiftly and thoroughly. Before I begin my remarks, I should introduce the officials who are with me at the table today. They are Caroline Davis, Assistant Deputy Minister, Resolution and Individual Affairs; and Aileen Nabigon, Acting Executive Director, Truth and Reconciliation Commission Secretariat. I thank them both for their work on this file.

Bill C-39 proposes what we think is an effective solution to a problem related to the Truth and Reconciliation Commission. As the members of this committee recognize, the commission got off to a difficult start. While the Truth and Reconciliation Commission is not mentioned directly in Bill C-39, the legislation will help get the commission back on track.

Bill C-39 proposes to amend the Judges Act to enable the appointment of an extra judge to the Court of Queen's Bench of Manitoba. This appointment would pave the way for the Honourable Justice Murray Sinclair to start work as the new chair of the Truth and Reconciliation Commission, and he can do this without disrupting the work of the Court of Queen's Bench of Manitoba.

All parties to the Indian Residential Schools Settlement Agreement have already endorsed the appointment of the Honourable Justice Sinclair. However, the appointment leaves the court with less than a full complement of judges, a circumstance that would compromise the interests of Manitobans. This is unacceptable. Bill C-39 will resolve the problem by facilitating the appointment of a replacement to the court. It would also mean that the Truth and Reconciliation Commission can start its vital work.

[Translation]

The Truth and Reconciliation Commission is needed to help Canadians understand this sad chapter of our history and how it is still affect today the Aboriginal peoples.

[English]

The Indian Residential School system left an indelible stain on Canada's history. While we must never forget the past, we can lessen the negative impact it continues to have on all Canadians. By bringing the past to light, the commission will help Aboriginal peoples to deal with our past in an honest and caring way. What is

[Français]

**L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits :** Madame la présidente, je vous remercie de m'offrir l'occasion de me présenter devant le comité avec le ministre de la Justice pour discuter du projet de loi C-39.

[Traduction]

Je suis heureux que le comité soit disposé à examiner rapidement et de façon détaillée le projet de loi en question. Avant de commencer mes remarques, j'aimerais présenter les collaborateurs qui m'accompagnent aujourd'hui. Il y a Caroline Davis, sous-ministre adjointe, Secteur de résolution et des affaires individuelles et Aileen Nabigon, directrice exécutive intérimaire, Secrétariat de la Commission de vérité et de réconciliation. Je les remercie tous les deux pour le travail qu'ils ont accompli dans ce dossier.

Le projet de loi C-39 propose ce qui nous paraît être une solution efficace à un problème relié à la Commission de vérité et de réconciliation. Comme les membres du comité le savent, le début des travaux de cette commission a été difficile. La Commission de vérité et de réconciliation n'est pas directement mentionnée dans le projet de loi C-39, mais cette mesure législative va faciliter la reprise des travaux de la commission.

Le projet de loi C-39 propose de modifier la Loi sur les juges pour autoriser la nomination d'un juge supplémentaire à la Cour du banc de la Reine du Manitoba. Cette nomination permettrait à l'honorable juge Murray Sinclair de commencer à occuper le poste de président de la Commission de vérité et de réconciliation, et de le faire sans perturber le fonctionnement de la Cour du banc de la Reine du Manitoba.

Toutes les parties à la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens appuient déjà la nomination de l'honorable juge Sinclair. Cependant, avec cette nomination, la cour n'aura pas tous les juges auxquels elle a droit, situation qui serait contraire aux intérêts des Manitobains. Ce serait inacceptable. Le projet de loi C-39 résoudra ce problème en facilitant la nomination d'un juge remplaçant au tribunal. Cela permettra aussi à la Commission de vérité et de réconciliation de commencer ses travaux qui sont d'une importance capitale.

[Français]

La Commission de vérité et de réconciliation est nécessaire pour aider les Canadiens à comprendre ce triste chapitre de notre histoire et comment il affecte toujours les Autochtones aujourd'hui.

[Traduction]

Le système des pensionnats indiens a laissé une tache indélébile sur l'histoire du Canada. Il ne faut jamais oublier le passé, mais nous pouvons atténuer les effets négatifs que continuent à ressentir tous les Canadiens. En faisant la lumière sur le passé, la commission va aider les peuples autochtones à considérer notre

more, the commission will help all Canadians focus on healing, compassion and a more positive future.

Madam Chair, this is precisely the purpose of Bill C-39. I encourage the committee to review the proposed legislation in a prompt and effective manner, as is your custom. I thank you for your attention to this in such a timely way. I believe it is in the best interests of all Canadians that we proceed as quickly as possible.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Nolin:** I have only one technical question. In principle, we all agree on finally having a judge who will chair the commission. Mr. Nicholson, will this increase be a temporary measure for the time of the commission, or will it be a permanent increase?

**Mr. Nicholson:** As it stands now, it would be a permanent increase. We can revisit the matter in five years, but there may be other pressures that we will reconsider at that time.

**Senator Nolin:** When Justice Sinclair finishes his responsibilities as chair of the commission, there will be a net increase of one judge on the bench.

**Mr. Nicholson:** Unless the matter is revisited at that time, yes, but we will take it one step at a time, senator.

**The Chair:** Justice Sinclair is the second person to be appointed from the bench to preside over the commission. I understand that in the first appointment it was not necessary to present legislation like this. Could you explain why that is?

**Mr. Nicholson:** At the time Justice LaForme was appointed, there were what is known as two pool positions, or two extra positions at the Ontario Court of Appeal. Therefore it was possible to do that without making any amendments to the Judges Act. However, in this case we do not have that ability. We do not have pool positions that we can add to the Queen's Bench of Manitoba.

My colleague and I discussed this on a number of occasions and felt that this was the most expeditious — and frankly, the only way we thought that we could deal with this situation and have this individual appointed. It was different with Justice LaForme inasmuch as the pool positions allowed us to appoint up to two extra members of the Court of Appeal. Therefore we could appoint him, and we could have appointed another person to the Ontario Court of Appeal within the existing legislation.

**Senator Milne:** Ministers, Senator Nolin asked my question, but I am concerned about the internal misunderstandings that caused the previous difficulty and what steps the ministry is

passé avec franchise et sensibilité. De plus, la commission aidera tous les Canadiens à privilégier la guérison, la compassion et une vision positive de l'avenir.

Madame la présidente, c'est exactement ce que vise le projet de loi C-39. J'invite le comité à examiner ce projet de loi de façon rapide et efficace, comme il le fait habituellement. Je vous remercie de l'attention que vous allez accorder à cette question. Je pense qu'il est dans l'intérêt de tous les Canadiens que nous procédions aussi rapidement que possible.

**La présidente :** Je vous remercie.

**Le sénateur Nolin :** Je n'ai qu'une question technique. En principe, nous sommes tous d'accord sur l'idée de confier la présidence de la commission à un juge. Monsieur Nicholson, cette augmentation est-elle une mesure temporaire qui expirera à la fin du mandat de la commission, ou une augmentation permanente?

**M. Nicholson :** Tel que le projet de loi est formulé, ce sera une augmentation permanente. Nous pourrions revoir cette question dans cinq ans, mais nous serons peut-être amenés, à ce moment-là, à tenir compte d'autres aspects.

**Le sénateur Nolin :** Lorsque le juge Sinclair quittera ses fonctions de président de la commission, cela entraînera une augmentation nette d'un juge pour cette cour.

**M. Nicholson :** À moins que la question ne soit revue à ce moment-là, oui, mais nous allons procéder une étape à la fois, sénateur.

**La présidente :** Le juge Sinclair est le deuxième membre de la magistrature à présider la commission. Je pense que dans le cas de première nomination, il n'a pas été nécessaire de présenter un projet de loi comme celui-ci. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi?

**M. Nicholson :** Au moment où le juge LaForme a été nommé, il y avait ce qu'on appelle deux postes spéciaux, ou deux postes supplémentaires à la Cour d'appel de l'Ontario. Il a donc été possible de procéder à cette nomination sans modifier la Loi sur les juges. Toutefois, dans ce cas-ci, nous n'avons pas cette possibilité. Il n'y a pas de postes spéciaux qui nous permettraient d'ajouter un juge au personnel de la Cour du banc de la Reine du Manitoba.

Mon collègue et moi avons parlé de cette question à plusieurs reprises et nous avons estimé que c'était la façon la plus rapide — et franchement, la seule façon qui permette, d'après nous, de régler cette situation et de nommer cette personne. La situation était différente avec le juge LaForme, parce qu'il y avait des postes spéciaux qui nous ont permis de nommer jusqu'à deux membres supplémentaires de la Cour d'appel. C'est la raison pour laquelle nous avons pu le nommer, et nous aurions pu nommer une autre personne à la Cour d'appel de l'Ontario avec la loi actuelle.

**Le sénateur Milne :** Messieurs les ministres, le sénateur Nolin a posé ma question, mais je m'interroge sur les malentendus internes qui sont à l'origine de la situation difficile précédente et



taking to ensure that everyone knows clearly what their role is this time around.

**Mr. Strahl:** That is a good question, and one we spent quite a bit of time to resolve from the time when the first commissioners had resigned and the appointments we put forward recently.

All the parties to the settlement agreed to sit together, with Justice Iacobucci as facilitator, to go through those issues, going through a selection and interview process where they gathered nominations for the positions of both chief commissioners and the other roles. They also agreed, with the secretariat, to go through the role of the chief commissioner and other commissioners and their relationship with one another, whether or not this person should maintain the role of deputy head, which is more of a technical role, and so on. All those issues were discussed at length and codified with the facilitation of Justice Iacobucci. It was a good process. At our first iteration of the commission, the language seemed straightforward. However, clearly, when it came time to play out, when it came time to look at how it actually works, we needed more detail. That detail has been put forward and agreed to by all the parties to the settlement agreement.

That was explained during the interview process with the potential commissioners, and everyone seems very pleased with that degree of detail, which takes any of the question marks out of how the relationship between commissioners works and how the relationship works between the commissioners, the secretariat, the public service and me. That is all clearly described in a way that assures the Truth and Reconciliation Commission of independence, which is extremely important if we are to get a report that is respected by all participants, but at the same time ensures that the nuts and bolts of it all — administration, who answers to whom, all those sorts of details — need to be sorted out in more detail.

I am convinced, as are the other participants who worked with Justice Iacobucci, that those details are now in place. The commissioners include Justice Murray Sinclair, who has experience as a commissioner of an inquiry, so he knew what he was looking for as well. Everyone seems satisfied that the work done has put those questions to rest.

**Senator Milne:** How long do you anticipate the whole process to last?

**Mr. Strahl:** The original agreement called for five years from the launch of the original commission, but of course a year has passed. There has been some work in the meantime. The secretariat has been set up; many of the frameworks for how meetings may take place, and so on, have been developed, as have many services to survivors.

What I expressed to the commissioners was a willingness to extend it to five years instead of four, but also to work with them as they go through this process. They may want to table their final

sur les mesures que le ministère prend pour s'assurer que cette fois-ci toutes les parties connaissent bien le rôle qu'elles doivent jouer.

**M. Strahl :** C'est une bonne question, et nous avons passé beaucoup de temps à y réfléchir depuis la démission des premiers commissaires jusqu'aux nominations que nous avons annoncées récemment.

Toutes les parties au règlement ont accepté de se réunir, avec le juge Iacobucci dans le rôle de facilitateur, pour examiner ces questions, suivre un processus de sélection et d'entrevue au cours duquel elles ont examiné les nominations au poste de commissaire en chef et aux autres postes. Elles ont également convenu d'examiner en détail, avec le secrétariat, le rôle du commissaire en chef et des autres commissaires et leurs rapports entre eux, d'examiner la question de savoir si cette personne devrait conserver le rôle d'administrateur général, ce qui est davantage un rôle technique, par exemple. Toutes ces questions ont été examinées en détail et réglées avec l'aide du juge Iacobucci. C'est un processus qui a bien fonctionné. Lorsque nous avons formulé, pour la première fois, le mandat de la commission, le texte ne semblait soulever aucune difficulté. Cependant, lorsqu'il s'est agi de le mettre en œuvre, lorsqu'il a fallu examiner la façon dont les choses fonctionnaient vraiment, nous avons constaté qu'il fallait préciser certains aspects. Ces éléments ont été précisés et acceptés par toutes les parties à la convention de règlement.

Tout cela a été expliqué au cours des entrevues aux commissaires pressentis et tout le monde a semblé satisfait d'obtenir des détails aussi précis, qui ont permis d'éclaircir la nature des rapports entre les commissaires, le secrétariat, la fonction publique et moi. Tout cela est clairement décrit, de façon à garantir l'indépendance de la Commission de vérité et de réconciliation, aspect très important si nous voulons obtenir un rapport qui sera respecté par tous les participants, tout en voulant faire en sorte que les aspects techniques de l'opération — l'administration, les rapports hiérarchiques, tous ces éléments — soient clairement précisés.

Je suis convaincu, comme le sont les autres participants qui ont travaillé avec le juge Iacobucci, que ces éléments sont maintenant en place. Les commissaires comprennent le juge Murray Sinclair, qui a déjà agi en qualité de commissaire d'enquête, de sorte qu'il savait déjà quels étaient les aspects qu'il était bon de préciser. Tout le monde semble estimer que le travail qui a été effectué a permis de répondre à toutes ces questions.

**Le sénateur Milne :** Combien de temps prévoyez-vous que cette enquête va durer?

**M. Strahl :** La convention initiale parlait de cinq ans à partir du lancement de la première commission, mais bien sûr, il s'est déjà écoulé une année. Certaines choses ont été faites entre-temps. Le secrétariat a été mis sur pied; l'organisation des assemblées et d'autres aspects ont déjà été mis au point, tout comme un bon nombre des services destinés aux survivants.

J'ai fait savoir aux commissaires que nous étions disposés à leur accorder cinq ans plutôt que quatre, mais également à travailler avec eux pendant toute cette période. Ils pourraient fort

report earlier. If they want to do that, it is up to them. They have a lot of independence, and we wanted to ensure that that independence was obvious from the start.

Certainly they have up to five years but, again, it is up to them and I do not want to be prescriptive. It will not be my commission to run; it will be up to the commissioners to table their final report when they feel the work is finished.

**Senator Wallace:** Mr. Strahl, this is not so much a question as a comment. I want to commend you for the Truth and Reconciliation Commission. The work is obviously very valuable and needed and, as you said, it is time to get the commission back on track. This is — I am sure for all of us here and for you — very good news, as was the apology made by the Prime Minister last year; both of those things together. It is time to get on with it, and I am sure you feel the urgency, as do we. Let us get moving and get things back on track, as you say.

**Mr. Strahl:** Absolutely. Thank you.

**The Chair:** That was a comment, not a question.

**Senator Wallace:** I think it ended with a question mark.

**Mr. Strahl:** The only thing I would add is that it was not lost on many of us that this year, on the anniversary of the apology, the Assembly of First Nations proposed that we have a day of reconciliation as opposed to a day of action, or protest, or whatever else might have been in works. That is significant.

It does not mean we can delay — we want to get on with reconciliation — but it was significant to me, and not lost on others, that the National Chief and many others said reconciliation, and we must put the actual legs to this now. I thought it was significant, on the anniversary, that the culture, if you will, has changed to: Let us talk about how to move towards reconciliation. All Canadians need to put their minds to that, not just Aboriginal people. We all need to put our minds to what that might look like. That is why the commissioner's report is much anticipated, because it needs to find the truth of what went on during the residential schools era but move to reconciliation, as you say, as a change of culture between two peoples.

**The Chair:** I have a couple of questions for you, Mr. Nicholson. The first is purely technical. When a judge goes off to head a commission of inquiry, who pays the judge's salary at that point? Does the judge get to collect two salaries, or how does that work?

**Mr. Nicholson:** That is a good technical question. He does not get two salaries.

bien souhaiter déposer plus rapidement leur rapport final. Ce sera à eux de le décider. Ils jouissent d'une grande indépendance, et nous voulions être sûrs que cette indépendance paraisse clairement dès le début.

Ils disposent effectivement de cinq ans, mais, là encore, c'est à eux de décider et je ne veux pas leur imposer quoi que ce soit. Ce n'est pas moi qui vais administrer la commission; ce sera aux commissaires de déposer le rapport final lorsqu'ils estimeront que leur travail est terminé.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Strahl, ce n'est pas tant une question qu'un commentaire. Je tiens à vous féliciter d'avoir mis sur pied la Commission de vérité et de réconciliation. Ses travaux vont bien évidemment être précieux et nécessaires et comme vous l'avez dit, il est temps que la commission reprenne ses travaux. Voilà — pour tous ceux qui sont ici, j'en suis sûr, et pour vous — d'excellentes nouvelles, comme l'étaient les excuses formulées par le premier ministre l'année dernière; les deux choses vont ensemble. Le moment est venu de démarrer ces travaux et je suis sûr que vous en ressentez comme nous toute l'urgence. Allons de l'avant et que ces travaux reprennent, comme vous dites.

**M. Strahl :** Absolument. Merci.

**La présidente :** C'était un commentaire, pas une question.

**Le sénateur Wallace :** Je pense que cela finissait par un point d'interrogation.

**M. Strahl :** La seule chose que j'aimerais ajouter est qu'un bon nombre d'entre nous ont été sensibles au fait que cette année, un an après les excuses, l'Assemblée des Premières Nations a proposé de tenir une journée de réconciliation plutôt qu'une journée d'action, ou de protestation ou une journée consacrée à autre chose. C'est un point important.

Cela ne veut pas dire que nous pouvons prendre notre temps — nous voulons travailler à la réconciliation — mais j'ai trouvé qu'il était important, tout comme d'autres d'ailleurs, que le chef national et de nombreux autres dirigeants aient parlé de réconciliation; nous devons maintenant tout faire pour la concrétiser. J'ai pensé qu'il était important que le jour anniversaire, l'atmosphère ait quelque peu changé : Nous sommes maintenant prêts à parler des moyens de travailler à cette réconciliation. Il faut que tous les Canadiens y réfléchissent, pas seulement les Autochtones. Nous devons tous essayer d'imaginer comment cela pourrait se faire. C'est la raison pour laquelle le rapport du commissaire est tant attendu, parce qu'il faut qu'il révèle ce qui s'est véritablement passé à l'époque des pensionnats, tout en favorisant la réconciliation, comme vous dites, considérée comme un changement d'attitude chez deux peuples.

**La présidente :** J'ai quelques questions à vous poser, monsieur Nicholson. La première est purement technique. Lorsqu'un juge est nommé président d'une commission d'enquête, qui paie son salaire? Est-ce que le juge reçoit deux salaires, ou comment cela fonctionne-t-il?

**M. Nicholson :** C'est une bonne question technique. Il ne reçoit pas deux salaires.



**The Chair:** That is helpful.

**Mr. Nicholson:** He does not get two. He is paid as a judge. My understanding is that it is the same as what he is getting paid now, as a member of the Queen's Bench. I think that is the way it works. It is a Governor-in-Council appointment.

**The Chair:** This is perhaps a little more speculative. Given that, as the legislation is written, this would be a permanent expansion of the bench in Manitoba, which you have noted could be revisited in five years' time, could we take it as a modest indication that, in your thinking, it is not a bad thing to have more judges available?

**Mr. Nicholson:** I was here on another amendment to the Judges Act where we increased the number of judges. Generally, as the country expands in population and there is an increase in litigation, it makes sense to have more judges. You are correct; this is the second time I have been before this committee proposing legislation that increases the number of judges and, on both occasions of course, I support that.

In terms of salary, he would be paid under the Judges Act as the head of this commission.

**Senator Milne:** In your presentation, you say that once the new commission is appointed you will be ready to move forward with scheduling the first national event and other TRC mandate activities. I understand "other TRC mandate activities," but what do you mean by "the first national event"?

**Mr. Strahl:** The commissioner's mandate includes holding major events across the country and a series of other events as is seen fit.

**Aideen Nabigon, Acting Executive Director, Truth and Reconciliation Commission Secretariat Canada, Indian and Northern Affairs Canada:** As the minister said, under the mandate of the settlement agreement, the TRC is required to hold seven national events.

**Senator Milne:** Do you mean public meetings rather than national events?

**Ms. Nabigon:** Yes, public meetings with national and international media, and Aboriginal people and non-Aboriginal people. Survivors of residential schools will tell their stories. Other Canadians will hear them and be educated about what happened, which will start the process of reconciliation.

There is also a requirement to hold community events, which will be smaller but probably with less media. It could include one to four communities.

**La présidente :** Voilà qui est bien.

**M. Nicholson :** Il n'en reçoit pas deux. Il est rémunéré en tant que juge. Je crois savoir qu'il reçoit le même traitement que celui qu'il reçoit à l'heure actuelle, en qualité de juge de la Cour du banc de la Reine. Je crois que c'est ainsi que les choses se passent. C'est une nomination par décret.

**La présidente :** Ma deuxième question est plus générale. Étant donné qu'avec le projet de loi tel que formulé, le nombre de juges de la Cour du banc de la Reine au Manitoba sera augmenté de façon permanente, même s'il existe la possibilité de réviser cette mesure dans cinq ans, pouvons-nous y voir une petite indication que vous pensez qu'il ne serait pas mauvais de nommer davantage de juges?

**M. Nicholson :** J'ai comparu devant votre comité pour proposer une autre modification à la Loi sur les juges qui avait pour but d'en augmenter le nombre. D'une façon générale, lorsque la population d'un pays s'accroît, et lorsque le nombre des litiges s'accroît également, il paraît logique d'avoir plus de juges. Vous avez raison; c'est la deuxième fois que je comparais devant le comité pour proposer une mesure législative qui va augmenter le nombre des juges et, bien entendu, j'ai appuyé ces deux mesures.

Pour ce qui est du salaire, il serait rémunéré aux termes de la Loi sur les juges, en qualité de président de cette commission.

**Le sénateur Milne :** Dans votre exposé, vous avez déclaré qu'une fois les nouveaux membres de la commission nommés, vous seriez prêt à fixer la date du premier événement national et des autres activités prévues par le mandat de la CVR. Je comprends ce que veut dire « les autres activités faisant partie du mandat de la CVR », mais qu'entendez-vous par « le premier événement national »?

**M. Strahl :** Le mandat de la commission prévoit la tenue d'événements importants dans toutes les régions du pays et une autre série d'événements à la discrétion de la commission.

**Aideen Nabigon, directrice exécutive intérimaire, Secrétariat de la Commission de vérité et de réconciliation Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Comme l'a déclaré le ministre, selon le mandat de la Convention de règlement, la CVR est tenue d'organiser sept événements nationaux.

**Le sénateur Milne :** Voulez-vous dire des réunions publiques plutôt que des événements nationaux?

**Mme Nabigon :** Oui, des réunions publiques auxquelles assisteront les médias nationaux et internationaux, ainsi que des Autochtones et des non-Autochtones. Les survivants des pensionnats raconteront ce qu'ils ont vécu. D'autres Canadiens les écouteront et apprendront ce qui est arrivé, ce qui démarrera le processus de réconciliation.

Il est également prévu de tenir des événements communautaires, qui seront d'envergure moindre, et avec une présence réduite des médias. Ces événements pourraient regrouper une à quatre collectivités.

**Senator Milne:** You will probably get more feedback at smaller events rather than where there is a lot of hoopla and media.

**Ms. Nabigon:** Yes.

**Senator Milne:** These people are rather retiring about what happened to them.

**Ms. Nabigon:** That could be. The intention is that the national events will be big and a little splashier, with media. We must remember that this is also about reconciliation. The community events may be more, as you say, about survivors telling their stories, always in a very safe and respectful manner. We are aware of the need for health supports and protection of survivors. That is a different issue when there may be national and international media, so the two fora will have a different flavour. They will all be about furthering the goal of reconciliation.

**Senator Milne:** Do you anticipate further help for survivors?

**Ms. Nabigon:** Further help in terms of support?

**Senator Milne:** Yes, helping them come to grips with their personal lingering problems.

**Ms. Nabigon:** Yes, that is extremely important. We are working with Health Canada and the Aboriginal Healing Foundation. Regional and community groups are already providing support of that type to survivors, their families and their communities to ensure that they are well protected and that there is lots of health support in place when they tell their stories. It could be extremely traumatic. Some survivors will be doing this for the first time.

Some survivors have been telling their stories for a long time. Their stories are horrible, but they are at different places in the healing journey. Those are the people whom we may try to get before national and international cameras, because they may be better prepared to do that than someone telling their story for the first time.

**Mr. Strahl:** The Aboriginal Healing Foundation has published their second book with some stories they have already gathered and some experiences on reconciliation. I spoke to the director the other day and he said that they had requests for 11,000 copies of the first edition of this book, I believe. The second edition came out only this week.

If people are interested in getting a flavour of what is possible in this journey of reconciliation, I recommend going to the website of the Aboriginal Healing Foundation to check out this

**Le sénateur Milne :** Vous recueillerez probablement davantage de commentaires à ces événements modestes plutôt qu'à ceux qui susciteront beaucoup d'attention, de la part des médias, notamment.

**Mme Nabigon :** Oui.

**Le sénateur Milne :** Ces gens veulent être relativement discrets au sujet de ce qui leur est arrivé.

**Mme Nabigon :** C'est possible. L'idée est que les événements nationaux vont attirer de nombreux participants et feront un peu plus de bruit, avec la présence des médias. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit là d'événements qui visent aussi à faciliter la réconciliation. Les événements communautaires permettront davantage, comme vous le dites, aux survivants de raconter leur expérience, mais toujours dans un cadre respectueux et très protégé. Nous savons que les survivants ont besoin de soutien et de protection. La situation sera différente pour les événements auxquels assisteront les médias nationaux et internationaux, de sorte que dans ces deux types de réunions, l'ambiance ne sera pas la même. Mais tous ces événements visent à favoriser la réconciliation.

**Le sénateur Milne :** Prévoyez-vous accorder une aide supplémentaire aux survivants?

**Mme Nabigon :** Une aide supplémentaire pour ce qui est du soutien?

**Le sénateur Milne :** Oui, pour les aider à régler les problèmes personnels qui perdurent.

**Mme Nabigon :** Oui, c'est extrêmement important. Nous travaillons avec Santé Canada et avec la Fondation pour la guérison des Autochtones. Il y a des groupes régionaux et communautaires qui fournissent déjà un soutien de ce genre aux survivants, à leurs familles et à leurs collectivités pour veiller à ce qu'ils soient bien entourés et qu'il y ait des services d'appui très présents au moment où ils vont raconter leur expérience. Cela risque d'être très traumatisant. Il y a des survivants qui en parleront pour la première fois.

Certains survivants racontent depuis longtemps ce qu'ils ont vécu. Ils ont vécu des choses horribles, mais ils se trouvent à des étapes différentes du voyage vers la guérison. Ce sont ces personnes que nous aimerions voir devant les caméras nationales et internationales, parce qu'elles seront peut-être mieux préparées à raconter leur expérience qu'une personne qui le fait pour la première fois.

**M. Strahl :** La Fondation pour la guérison des Autochtones a publié un deuxième livre qui contient des histoires et des expériences vécues en matière de réconciliation. J'ai parlé l'autre jour au directeur de la fondation et il m'a dit que 11 000 exemplaires de la première édition de ce livre avaient été commandés. La deuxième édition n'a paru que cette semaine.

S'il y a des gens qui veulent se faire une idée des possibilités qu'offre ce voyage vers la réconciliation, je leur recommande de visiter le site Web de la Fondation pour la guérison des



book, and possibly even order one. It is not an easy read in that it is a difficult issue, but it is well done. For those who want to get a jump start on the hearings, that is a good primer.

**Senator Milne:** Madam Chair, I apologize for taking us off the subject of the bill, but it is important to get some of these things on the record.

**The Chair:** It is important for us to understand why we are doing what we are doing, and this committee does not often get the Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians as a witness.

**Mr. Strahl:** I have the biggest title in the cabinet.

**The Chair:** We are very grateful to you both, Ministers, and to the officials. Thank you very much. This has been most helpful.

Colleagues, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-39, An Act to amend the Judges Act?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed. Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried. Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed. Shall the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** It is agreed. Does the committee wish to consider appending observations to the report?

**Hon. Senators:** No.

**The Chair:** Therefore, is it agreed that I report this bill to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Thank you. I shall do so at the sitting tomorrow.

[Translation]

**The Chair:** We shall now proceed with the study of Bill C-14, an Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants).

We have the great pleasure of welcoming again the Honorable Rob Nicholson, M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Autochtones et d'examiner ce livre, et même, d'en commander un. Ce n'est pas une lecture facile, parce que c'est un problème difficile, mais il est bien fait. Pour ceux qui veulent prendre un peu d'avance pour les audiences, c'est une bonne introduction.

**Le sénateur Milne :** Madame la présidente, je vous demande de m'excuser de nous avoir éloignés du sujet du projet de loi, mais il est important de faire figurer un certain nombre de ces choses dans le compte rendu.

**La présidente :** Il est important de bien comprendre pourquoi nous faisons ce que nous faisons et le comité n'a pas souvent la chance d'avoir comme témoin le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et l'interlocuteur fédéral des Métis et des Indiens non inscrits.

**M. Strahl :** C'est moi qui ai, de tous les ministres, le titre le plus long.

**La présidente :** Messieurs les ministres et les collaborateurs, nous vous sommes reconnaissants de cette discussion, qui a été fort utile. Je vous remercie.

Chers collègues, sommes-nous d'accord pour que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les juges?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le titre est-il réservé?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** D'accord. L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** D'accord. Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Il est adopté. Le comité souhaite-t-il réfléchir à la possibilité d'annexer des observations au rapport?

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Par conséquent, acceptez-vous que je fasse rapport du projet de loi au Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Merci. Je le ferai à la séance de demain.

[Français]

**La présidente :** Nous procédons maintenant à l'étude du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire).

Nous avons le grand plaisir de souhaiter à nouveau la bienvenue à l'honorable Rob Nicholson, député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

[English]

Welcome back, Mr. Minister. We are delighted to have you here. I believe that you have a statement to make on the next bill on our agenda, Bill C-14, before proceeding to questions.

**Mr. Nicholson:** I am pleased to be here with Matthew Taylor from the Department of Justice. I appreciate him appearing with me.

Thank you for the invitation to appear before you to discuss Bill C-14. As you know, the bill proposes important amendments to the Criminal Code to respond to the problems of violence and intimidation perpetrated by organized crime, including street gangs.

I appreciate the wide support that I have received from all parties on this bill combating the disregard that organized crime has for the safety and security of our citizens. The harm that such groups commit unites us in purpose and truly transcends partisan politics.

The support that this bill has enjoyed in the house mirrors the unanimous support that the proposals received from provincial and territorial counterparts as well as members of the law enforcement community.

Bill C-14 focuses on four main areas. First, it proposes to make all murders linked to organized crime automatically first degree, regardless of whether they are planned and deliberate. Section 231 of the Criminal Code classifies murder as either first degree or second degree. Instances where murder is classified as first degree include murders that involve specific victims, for example police officers; murders committed during offences of domination, such as sexual assault; and murders committed during the commission of specific explosive events, as on behalf of a criminal organization. Bill C-14 proposes to amend the classification provision pertaining to organized crime by broadening it to include all murders that can be linked to organized crime, thus making them all first degree murder.

The amendments focus on the link to organized crime and the inherent danger that organized crime activity poses to the public in two ways. First, if it can be established that the murder itself was committed directly for the benefit of, or at the direction of, or in association with a criminal organization then it will be classified as first degree murder, even if it cannot be shown that it was planned and deliberate. Thus, even if the murder is relatively spontaneous but was instigated or committed to benefit a criminal organization, it will be first degree. Second, if it can be established that the murder occurred while the person was committing or attempting to commit another indictable offence for the benefit of, at the direction of, or in association with a criminal organization then it will be classified as first degree murder.

[Traduction]

Bienvenue encore une fois, monsieur le ministre. Nous sommes ravis de vous avoir avec nous. Je pense que vous avez une déclaration à faire au sujet du prochain projet de loi à l'ordre du jour, le projet de loi C-14, avant que nous passions aux questions.

**M. Nicholson :** Je suis heureux d'être ici avec Matthew Taylor du ministère de la Justice. Je suis content qu'il m'accompagne.

Merci de nous avoir invités à comparaître pour parler du projet de loi C-14. Comme vous le savez, le projet de loi propose d'apporter des modifications importantes au Code criminel pour répondre aux actes de violence et d'intimidation perpétrés par le crime organisé, notamment par les gangs de rue.

Je suis heureux de constater que tous les partis sont favorables à ce projet de loi qui a pour but de lutter contre le mépris qu'entretient le crime organisé pour la sécurité de nos citoyens. Le préjudice que ces groupes nous causent nous incite à faire front contre eux et dépasse vraiment les politiques partisans.

L'appui dont ce projet de loi a bénéficié à la Chambre des communes reflète l'appui unanime qu'il a reçu des gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que de la part des membres des services de police.

Le projet de loi C-14 porte sur quatre principaux aspects. Premièrement, il propose que tous les meurtres liés au crime organisé, qu'ils soient prémédités ou non, constituent automatiquement des meurtres au premier degré. L'article 231 du Code criminel classe les meurtres en deux catégories : le meurtre au premier degré et le meurtre au deuxième degré. Le meurtre est un meurtre au premier degré lorsqu'il concerne une victime particulière, par exemple un agent de police, lorsqu'il est commis au cours de la perpétration d'une infraction associée à la domination, comme l'agression sexuelle, ainsi que lorsqu'il est commis au cours de la perpétration d'événements associés à une explosion, comme ceux qui sont commis pour le compte d'une organisation criminelle. Le projet de loi C-14 propose de modifier, dans le cas du crime organisé, la disposition établissant ces catégories en élargissant cette catégorie pour qu'elle comprenne tous les meurtres liés au crime organisé, qui deviennent ainsi tous des meurtres au premier degré.

Les modifications visent les liens avec le crime organisé et le danger que posent les activités du crime organisé à la population de deux façons. Premièrement, s'il est possible d'établir que le meurtre a été commis directement au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle ou en association avec elle, alors il sera qualifié de meurtre au premier degré, même s'il n'est pas possible d'établir qu'il y a eu une préméditation. Par conséquent, même si le meurtre est relativement spontané, mais a été commis au profit d'une organisation criminelle ou conseillé par elle, ce sera un meurtre au premier degré. Deuxièmement, s'il peut être établi que le meurtre a été commis par une personne qui perpétrait ou tentait de perpétrer un acte criminel au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle ou en association avec elle, alors le meurtre est qualifié de meurtre au premier degré.



It should be clear that we are not raising cases of manslaughter to murder or creating some sort of constructive murder provision. Rather, we are concerned only with those who have first been found guilty of murder. After all, these subsections are first and foremost sentencing provisions. The general trend that we have observed is that the rates for gang homicides, including gang murders, continue to increase. Such violence poses a particular and deadly threat to those embroiled in gang activity but also to the public more generally. We must denounce this activity in no uncertain terms.

The second proposed area of reform is focused on the issue of drive-by or other similarly reckless shootings. This offence is concerned with the criminal intent of the offender and not the specific consequences of their actions. It punishes those who deliberately turn their mind to the fact that their actions will put the lives of others at risk and, appreciating the risk, go ahead and shoot anyway. I find such disregard for others deeply disturbing, as I am sure you do.

Bill C-14 sets an appropriate punishment for this type of offence. The offence would be punishable by a mandatory penalty of at least four years' imprisonment and a maximum penalty of 14 years' imprisonment. The minimum increases to five years if the offence is committed for the benefit of, or at the direction of, or in association with a criminal organization. In addition, repeat offenders who have used a prohibited or restricted firearm or committed the offence for the benefit of organized crime would be subject to a mandatory seven year imprisonment. This penalty scheme is consistent with other serious offences involving the use of firearms in the Criminal Code and responds to this behaviour with appropriate penalties.

We are also taking steps to fortify the Criminal Code's treatment of attacks against police and other peace officers by adding two new specific offences to respond to very serious assaults. The first offence would address the assault of a police officer that involves a weapon or causes bodily harm. This would be a hybrid offence punishable by a maximum of 10 years' imprisonment. The second offence would address the aggravated assault of a police officer or peace officer. This would be a straight indictable offence punishable by a maximum of 14 years' imprisonment. Taken together, these two offences, along with the existing offences of common assault against a peace officer and first degree murder of a peace officer, would create a complete and separate scheme within the Criminal Code to respond to violence against peace officers carrying out their duties. It should be noted that these amendments would also address assaults on the entire class of peace officers, not just police officers but including prison guards, wardens and border, Coast Guard and Fisheries officers, to name a few.

Il convient de préciser que le projet n'a pas pour effet de transformer l'homicide involontaire en meurtre ni de créer une disposition prévoyant le meurtre par interprétation. Il vise uniquement les personnes qui ont, au préalable, été déclarées coupables de meurtre. En fin de compte, ces dispositions sont essentiellement des dispositions relatives à la détermination de la peine. Nous avons constaté une tendance générale, à savoir que le nombre des homicides commis par des membres de gangs, ainsi que celui des meurtres, continue d'augmenter. Cette violence pose une menace particulière et mortelle à ceux qui exercent des activités de gang, mais également, d'une façon plus générale, à la population. Il nous appartient de dénoncer, sans aucune ambiguïté, cette activité.

Le deuxième secteur de réforme porte sur la question des fusillades exécutées à partir d'une voiture et autres fusillades avec insouciance. Cette infraction s'attache à l'intention criminelle du contrevenant et non pas aux conséquences particulières de ses actes. Elle punit ceux qui, délibérément, sachant que leur action peut mettre en danger d'autres personnes, décident de décharger quand même leur arme même avec ce risque. Je trouve qu'un tel mépris d'autrui est profondément choquant, comme vous le trouvez également, j'en suis sûr.

Le projet de loi C-14 fixe une peine appropriée pour ce genre d'infraction. L'infraction serait punissable par une peine obligatoire d'au moins quatre ans d'emprisonnement et par une peine maximale de 14 ans d'emprisonnement. La peine minimale passe à cinq ans si l'infraction est commise au profit, ou sous la direction, d'une organisation criminelle ou en association avec elle. De plus, les récidivistes qui ont utilisé une arme prohibée ou à usage restreint ou ont commis l'infraction au profit du crime organisé feraient l'objet d'une peine obligatoire de sept ans d'emprisonnement. Ce régime des peines est conforme aux autres infractions graves associées à l'utilisation d'armes à feu et prévues dans le Code criminel et sanctionne ce genre de comportement par des peines appropriées.

Nous avons également pris des mesures pour renforcer le traitement accordé par le Code criminel aux agressions contre les policiers et les autres agents de la paix, en ajoutant deux nouvelles infractions qui répondent précisément à ces agressions très graves. La première infraction réprime l'agression armée ou l'infliction de lésions corporelles à un agent de la paix. C'est une infraction mixte punissable par une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement. La deuxième infraction réprime les voies de fait graves contre un policier ou un agent de la paix. Cette infraction constituerait un acte criminel punissable par une peine maximale de 14 ans d'emprisonnement. Combinées, ces deux infractions, conjuguées aux infractions existantes de voies de fait contre un agent de la paix et de meurtre au premier degré d'un agent de la paix, auraient pour effet de créer un régime complet et distinct au sein du Code criminel visant à répondre à la violence exercée contre les agents de la paix dans l'exercice de leurs fonctions. Il convient de noter que ces modifications répriment les agressions contre tous les membres de la catégorie des agents de la paix, ce qui ne comprend pas uniquement les policiers, mais

We are also codifying a principle that when courts are sentencing an offender for any of the offences targeting assaults against peace officers, they must give primary consideration to the principles of denunciation and deterrence. This would apply to cases involving the intimidation of justice system participants, a class that includes judges, Crown attorneys, jurors and many others who play a role in the criminal justice system. This conduct is expressly designed to undermine the rule of law in the criminal justice system as a whole more broadly, and it must be strongly denounced.

Lastly, passage of Bill C-14 would strengthen the use of the gang recognizance provisions, or what is commonly referred to as the gang peace bond. A peace bond is a preventive tool aimed at preventing the commission of an offence. These amendments make it clear that judges issuing such an order can impose any reasonable conditions they feel are necessary to secure the good conduct of the defendant. The amendment would also extend the possible length of an order up to 24 months if the defendant had been previously convicted of a criminal organization offence. We anticipate that these amendments will help address the behaviour of those suspected of engaging in organized crime behaviour and hopefully assist in preventing this activity from occurring in the first place.

Indeed, I am aware that the Toronto police have had success with the use of these orders in curtailing street gang activity, which enables them to monitor the activity of street gang members and charge with breaches of the orders when that becomes necessary.

I urge all honourable senators to continue to work in a spirit of collaboration and move these amendments to their enactment as law as soon as possible.

**The Chair:** Thank you, Mr. Minister.

**Senator Nolin:** Thank you for appearing before us, minister. If my memory serves me well, in the previous Parliament, in Bill C-2, you introduced, among other things, mandatory minimum penalties for serious gun crimes.

**Mr. Nicholson:** Yes, we did.

**Senator Nolin:** You are doing the same thing in Bill C-14. My first question would be, how will this array of serious gun-crime criminal infractions work together?

**Mr. Nicholson:** These are in addition to what we now have. You are quite correct that in Bill C-2, the Tackling Violent Crime Act, there are specific provisions whereby people who are convicted of a list of serious gun crimes can expect to receive,

également les gardiens de prison, les gardes-chasse et agents frontaliers, les membres de la Garde côtière et les agents des pêches, pour n'en nommer que quelques-uns.

Nous codifions également un principe selon lequel, lorsqu'un tribunal détermine la peine applicable à un contrevenant pour une des infractions liées aux agressions contre les agents de la paix, il doit accorder une importance prioritaire aux principes de la dénonciation et de la dissuasion. Cela s'applique aux affaires concernant l'intimidation de personnes associées au système judiciaire, une catégorie qui comprend les juges, les procureurs de la Couronne, les jurées et de nombreuses autres personnes qui jouent un rôle dans le système de justice pénale. Ce comportement vise directement à porter atteinte au principe de la suprématie de la loi dans le système de justice pénale en général et doit être vivement dénoncé.

Enfin, l'adoption du projet de loi C-14 renforcerait l'application des dispositions en matière d'engagement de la part des membres de gang, ou ce qu'on appelle couramment les engagements de ne pas troubler l'ordre public applicables aux membres des gangs. Un tel engagement est un moyen préventif qui vise à empêcher la perpétration d'une infraction. Ces modifications précisent clairement que le tribunal qui rend ce genre d'ordonnance peut imposer toute condition raisonnable qu'il estime nécessaire pour garantir la bonne conduite de l'accusé. La modification permet également de prolonger l'ordonnance jusqu'à 24 mois si le défendeur a déjà été déclaré coupable d'une infraction d'organisation criminelle. Nous prévoyons que ces modifications vont nous permettre de réprimer le comportement des personnes que l'on soupçonne d'exercer des activités de crime organisé et, nous l'espérons, nous aider à éviter, dès le départ, que de telles activités soient exercées.

En fait, je sais que le service de police de Toronto a connu du succès avec ces ordonnances, pour ce qui est de limiter les activités des gangs de rue, parce qu'elles leur permettent de suivre les activités des membres de gangs de rue et de les accuser de violation d'une ordonnance, lorsque cela devient nécessaire.

J'invite tous les honorables sénateurs à continuer à travailler dans un esprit de collaboration et à faciliter l'adoption de ces modifications le plus rapidement possible.

**La présidente :** Merci, monsieur le ministre.

**Le sénateur Nolin :** Merci d'être venu, monsieur le ministre. Si ma mémoire est bonne, vous avez présenté au cours de la législature précédente, avec le projet de loi C-2, une mesure qui prévoyait des peines minimales obligatoires pour les crimes graves associés aux armes à feu.

**M. Nicholson :** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Nolin :** Vous faites la même chose avec le projet de loi C-14. Ma première question est la suivante : comment cet ensemble d'infractions criminelles reliées aux crimes graves associés aux armes à feu va-t-il s'appliquer?

**M. Nicholson :** Ces infractions viennent s'ajouter à celles qui existent déjà. Vous avez tout à fait raison de dire que le projet de loi C-2, la Loi sur la lutte contre les crimes violents, contenait des dispositions précises en vertu desquelles les personnes déclarées



quite apart from the maximum, a minimum of five years' imprisonment if they are convicted for the first time. If they do not get the message the first time, they get again the benefit of seven years the second time as a minimum. The judges, in their discretion, can increase that sentence depending upon the seriousness of the offence. We have here an addition to that, and these are what we call the drive-by, reckless shootings. They are in addition, but they complement the provisions we have already enacted with respect to gun crimes. In my opinion, they send out the right message to people that if you are reckless, if you try to use a firearm for illegal purposes or with disregard for the safety of others, there is now a whole wide range of penalties within the Criminal Code specifically directed towards that, and there are serious consequences.

**Senator Nolin:** You said in your opening remarks that you had extensive consultation with your colleagues from the provinces.

**Mr. Nicholson:** Yes.

**Senator Nolin:** Have they reported to you the occurrence of such situations, and how widespread is the problem?

**Mr. Nicholson:** The problem with gangs, which is what we are referring to, is increasing. While homicides have either levelled off or, in some years, actually decreased, the number of gang-related murders is up in this country, and now they account for approximately 20 per cent of the murders in this country. Believe me, I hear about it all the time. I do not have to tell you how challenging this is right now in British Columbia and about the problems they are having with gangs, drugs and guns. It has certainly been welcomed by my counterparts in British Columbia.

Again, we raise these matters in all my meetings with provincial and territorial Attorneys General, and they are very supportive.

**Senator Nolin:** My question was, of course, about gang crimes but was more specifically focused on the new section 244.2, to the extent that infraction is happening in Canada. That is the discharging of a firearm, recklessness.

**Matthew Taylor, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** One of the challenges that currently exists is with the drive-by shooting offence, or this type of activity. There are any number of different Criminal Code provisions that might be used to criminalize and punish those who would engage in drive-by shootings or reckless shootings. We have, for example, section 86, which is a negligence-based offence. It is not really appropriate for this kind of behaviour, however, because what you have there is the inadvertent discharge. That could cover a wide range of behaviour.

coupables de certains crimes graves associés aux armes à feu peuvent faire l'objet, sans tenir compte de la peine maximale, d'une peine minimale de cinq ans d'emprisonnement si elles sont déclarées coupables d'une telle infraction pour la première fois. Si elles ne comprennent pas la première fois, le tribunal va leur imposer, pour une deuxième condamnation, une peine minimale de sept ans d'emprisonnement. Le tribunal peut, à sa discrétion, augmenter la peine en fonction de la gravité de l'infraction. Nous avons ici un ajout à ces dispositions, et qui vise, ce que nous appelons, les fusillades au volant d'une voiture, ou l'usage insouciant d'une arme à feu. Elles viennent s'ajouter aux infractions précédentes et viennent compléter les dispositions qui ont déjà été adoptées à l'égard des crimes associés aux armes à feu. À mon avis, ces dispositions visent à faire comprendre aux gens que, s'ils font preuve d'insouciance, s'ils essaient d'utiliser une arme à feu à des fins illégales ou sans se soucier de la sécurité d'autrui, il existe désormais toute une série de peines prévues par le Code criminel qui visent directement ce genre d'actes et qui entraînent de graves conséquences.

**Le sénateur Nolin :** Vous avez déclaré dans vos remarques d'ouverture que vous aviez eu des consultations approfondies avec vos homologues provinciaux.

**M. Nicholson :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Vous ont-ils fait part de la fréquence de ces situations et de l'ampleur du problème?

**M. Nicholson :** Le problème que posent les gangs, ce dont il s'agit ici, s'aggrave. Le nombre des homicides a cessé d'augmenter et a même diminué certaines années, mais celui des meurtres reliés aux gangs augmente et représente, aujourd'hui, près de 20 p. 100 des meurtres commis au Canada. Vous pouvez me croire, lorsque je vous dis que l'on m'en parle constamment. Je n'ai pas besoin de vous dire que la situation est très grave, à l'heure actuelle, en Colombie-Britannique, compte tenu de tous les problèmes que cette province connaît avec les gangs, les drogues et les armes à feu. Cette mesure a été, bien sûr, très bien accueillie par mes homologues de la Colombie-Britannique.

Encore une fois, nous avons abordé ces questions à toutes les réunions que nous avons eues avec les procureurs généraux provinciaux et territoriaux, et ils y sont tous très favorables.

**Le sénateur Nolin :** Ma question portait, bien sûr, sur les crimes reliés aux gangs, mais plus précisément sur le nouvel article 244.2, dans la mesure où cette infraction est commise au Canada. Il s'agit du fait de décharger une arme à feu avec insouciance.

**Matthew Taylor, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Un des problèmes qui se pose actuellement est celui des fusillades au volant d'une voiture et ce genre d'activité. Il existe un certain nombre de dispositions du Code criminel qui pourraient être utilisées pour criminaliser et sanctionner les auteurs de fusillades au volant d'une voiture ou de fusillades avec insouciance. Il y a, par exemple, l'article 86, qui est une infraction basée sur la négligence. En fait, elle n'est pas tout à fait appropriée pour réprimer ce genre de comportement, parce qu'il s'agit, ici, de décharger une arme à feu par inadvertance. Cela peut viser des comportements très divers.

As the minister has pointed out, what we are interested in is the person who intentionally shoots a firearm, appreciating the risk that they pose to the public. We do not have those statistics. I can tell you, though, from an officials perspective, that just the other day a colleague from the Government of Manitoba contacted us to indicate that they were again experiencing a wave of these types of shootings, so we do know they are happening.

**Senator Nolin:** Minister, this is not the first time that you are reintroducing minimum punishment. Are you convinced it will achieve the objective of protecting Canadians?

**Mr. Nicholson:** It is part of what we are trying to do. The administration of justice, as you know, for the most part is conducted at the provincial level so we are one component of this, but certainly we want to send out the right message.

When I introduced mandatory prison terms for people who commit serious gun crimes, I did have one member of the House of Commons point his finger at me and say that I did not appreciate that many of the people who commit these crimes do not appreciate the consequence of their actions. I told him that this is where we want to help. I want to help these individuals and make sure that they get the message. Certainly, whether an individual gets four, five or seven years, it gives that individual the opportunity to reflect on the seriousness of his or her actions.

I would be afraid of the individual who commits a serious crime and gets sent home. Unfortunately, that would send out the wrong message because ultimately we want these individuals to straighten around their lives; we want them to be rehabilitated and become productive members of society. At the same time, we want to send out the correct message to them that this is very serious activity.

We are one part of it at the Department of Justice, with respect to the Criminal Code changes you have before you, but I realize that this is in a larger context. This is why I always consult carefully with Attorneys General, and I always welcome their input and that of law enforcement agencies, members of the legal community and members of the general public. I am pleased that, everywhere I go, people approach me and say, "Here is what you have to do. Here are my thoughts on this." I have welcomed that in the two and a half years that I have been Minister of Justice.

**Senator Campbell:** I find myself on the horns of a dilemma in this committee. I am a police officer by training, so I hear the whistling of *Hang 'em High* in the back of my head, and I recognize the reality of the sentencing.

My first question is with respect to gang involvement. I have been involved in a number of conspiracy investigations, and they are incredibly difficult. They are tough to get to court; they are tough to prove. I have never been involved in proving someone is

Comme le ministre l'a fait remarquer, nous cherchons à sanctionner la personne qui décharge intentionnellement une arme à feu, en étant consciente du danger qu'elle fait courir au public. Nous n'avons pas ces statistiques. Je peux toutefois vous dire que, du point de vue des fonctionnaires, l'autre jour encore, un collègue du gouvernement du Manitoba nous a appelés pour nous dire qu'il y avait eu une série de fusillades de ce genre, de sorte que nous savons que ce genre de crimes est commis fréquemment.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur le ministre, ce n'est pas la première fois que vous présentez à nouveau des peines minimales. Êtes-vous convaincu que ces mesures vont réellement protéger les Canadiens?

**M. Nicholson :** Cela fait partie de ce que nous essayons de faire. Comme vous le savez, la justice est administrée, en grande partie, au palier provincial, de sorte que nous ne sommes qu'une composante de la justice, mais nous voulons envoyer à la population le message qui convient.

Lorsque j'ai introduit, pour la première fois, les peines d'emprisonnement obligatoire pour les personnes qui commettent des crimes graves associés aux armes à feu, il y a un député de la Chambre des communes qui m'a dit que je ne comprenais pas que la plupart des gens qui commettent ces crimes ne se préoccupent pas des conséquences de leurs actions. Je lui ai répondu que c'était ce que nous cherchions à modifier. Je veux aider ces personnes et veiller à ce qu'elles reçoivent notre message. Il me paraît évident que, lorsqu'un accusé est condamné à une peine de quatre, cinq ou sept ans d'emprisonnement, cela lui donne le temps de réfléchir à la gravité de ses actes.

Je serais très inquiet si la personne qui a commis un crime grave était renvoyée chez elle. Malheureusement, une telle décision ne transmettrait pas le message approprié, parce que finalement, nous voulons que ces personnes se reprennent en main; nous voulons qu'elles se réadaptent à la société et deviennent des citoyens productifs. En même temps, nous voulons leur faire comprendre que les actes qu'elles commettent sont très graves.

Le ministère de la Justice, et les changements au Code criminel que vous examinez ne constituent qu'une partie d'un ensemble plus vaste, je le sais bien. C'est la raison pour laquelle je consulte toujours avec beaucoup de soin les procureurs généraux, et que je suis toujours heureux de recevoir leurs commentaires et ceux des services de police, des membres du milieu juridique et de la population générale. Je suis heureux de constater que, où que j'aille, les gens s'adressent à moi et me disent : « Voilà ce que vous devriez faire. Voilà ce que j'en pense. » Pendant les deux ans et demi où j'ai occupé les fonctions de ministre de la Justice, j'ai toujours apprécié ces commentaires.

**Le sénateur Campbell :** Je me trouve devant un grave dilemme lorsque je siège à ce comité. Je suis policier de formation, de sorte que j'ai un peu tendance à privilégier la répression, et je connais bien l'aspect concret des peines.

Ma première question concerne l'appartenance à un gang. J'ai participé à un certain nombre d'enquêtes sur des complots, et j'ai constaté que c'était extrêmement complexe. Il est difficile de porter des accusations de complot et il est également difficile de



in a gang. I wonder if that also will be a difficulty. Conspiracy is tough. Will it be tough to prove that these people are gang members?

**Mr. Nicholson:** Each case turns on its own particular facts, senator. Obviously, any time we convict anyone under the Criminal Code, we must be very careful. As you know, in our system there is a very high standard. Proving someone guilty beyond a reasonable doubt is a high standard, and appropriately so, because we are taking away the freedom of an individual and, quite frankly, stigmatizing an individual with a criminal record. It is appropriate that there should be this high standard.

That being said, we provide the tools within the Criminal Code. There have been provisions with respect to organized crime for quite some time. If it is ever raised with me that these are problematic, again I would look into that, but I believe these are appropriate and reasonable additions.

**Senator Campbell:** I certainly am not arguing with the appropriateness of these provisions. My concern is on the ground. How tough will this be for me, as a cop during an investigation, to prove? The crime is not bad, I can get that done; the problem is going to the next step.

**Mr. Taylor:** It is a difficult question, and it is one that does come up quite often, first off. There are mixed opinions on what the appropriate response is. Some have argued that proving a criminal organization is difficult. It is time-intensive, as the minister has said; facts are complicated, and these are lengthy cases. In other cases we have heard prosecutors explaining that they are comfortable with the definition of criminal organization. As all senators know, the amendments from 2002 modified the definition and in some respects it is still relatively new.

We are getting jurisprudence, including out of British Columbia, where Crown prosecutors are successfully establishing the existence of criminal organizations.

**Senator Campbell:** My second question is with regard to the charge of assaulting a police officer. Assaulting a police officer has always been considered very seriously by the courts. When I look at this legislation, I am trying to come to grips with it. Why do you not just take out 270, which is the assault provision, and replace it with 270.01, which you are adding here? From my point of view, the only difference I can see is an actual increase in the penalty limit. When I look at the charges in that clause, certainly I do not see a large difference there. Could you explain that to me?

prouver cette infraction. Je n'ai jamais eu à prouver que quelqu'un appartenait à un gang. Je me demande si ce genre de preuve n'est pas également difficile à apporter. Les complots sont difficiles à prouver. Serait-il également difficile de prouver que ces personnes sont membres d'un gang?

**M. Nicholson :** Cela dépend des faits de chaque affaire, sénateur. Bien évidemment, chaque fois que nous condamnons quelqu'un pour une infraction au Code criminel, nous devons être très prudents. Comme vous le savez, dans notre système, nous appliquons une norme de preuve très élevée. Il est très difficile de prouver la culpabilité au-delà de tout doute raisonnable, et c'est justifié, parce que nous supprimons la liberté d'une personne et, également, nous stigmatisons une personne lorsque nous lui attribuons un casier judiciaire. Il est normal d'avoir à appliquer une norme aussi stricte.

Cela dit, nous fournissons des outils avec le Code criminel. Il y a, depuis quelque temps déjà, des dispositions qui concernent le crime organisé. Si quelqu'un m'indiquait que ces dispositions font problèmes, encore une fois, j'examinerais la question, mais je pense que ce sont là des ajouts raisonnables et appropriés.

**Le sénateur Campbell :** Ce n'est certainement pas moi qui vais critiquer l'utilité de ces dispositions. Ce qui m'inquiète, c'est la réalité. Si je me mets à la place du policier qui fait une enquête, je me demande s'il sera très difficile d'établir cette appartenance? Je sais qu'il est assez facile de prouver qu'un crime a été commis; la difficulté se pose à l'étape suivante.

**M. Taylor :** C'est une question difficile qui est d'ailleurs soulevée très souvent. Il existe toutes sortes d'opinions sur ce qu'est la solution appropriée. Certains affirment qu'il est difficile d'établir l'existence d'une organisation criminelle. Cela prend beaucoup de temps, comme l'a déclaré le ministre; les faits sont complexes, et ces affaires prennent beaucoup de temps. Dans d'autres cas, des procureurs de la Couronne nous ont dit qu'ils se sentaient à l'aise avec la façon dont est définie une organisation criminelle. Comme tous les sénateurs le savent, les modifications de 2002 ont changé cette définition et il y a des aspects de cette définition qui sont relativement nouveaux.

Il y a dans la jurisprudence, y compris dans les décisions rendues en Colombie-Britannique, des jugements qui montrent que les procureurs de la Couronne ont réussi à établir l'existence d'organisations criminelles.

**Le sénateur Campbell :** Ma deuxième question concerne l'accusation de voies de fait contre un policier. Les tribunaux ont toujours déclaré que commettre des voies de fait sur la personne d'un policier était très grave. Lorsque j'examine ce projet de loi, j'essaie de bien comprendre ce qu'il dit. Pourquoi ne pas tout simplement supprimer l'article 270, la disposition qui réprime les voies de fait, et le remplacer par l'article 270.01, que vous ajoutez ici? De mon point de vue, la seule différence que je puisse voir est que la peine maximale est aggravée. Lorsque je vois les accusations qui peuvent être portées aux termes de cet article, j'estime qu'il n'y a pas beaucoup de différence avec la situation antérieure. Pouvez-vous m'expliquer cela?

**Mr. Nicholson:** In my opinion, there was a gap in the Criminal Code. There was a specific provision of assaulting a police officer, and then the murder of a police officer. We wanted to have the aggravated assault provision, the two extra provisions so that there is a complete regime of the aggression that is directed towards a police officer, so with that clause we cover it all. I will turn it over to Mr. Taylor to answer as to why we did not take out one section and put in the other. It is a technical question, but from my point of view I supported the complete coverage of police officers in a separate regime to send out the message of how inappropriate and how disgusted society in general is when peace officers are attacked in this country.

With respect to your technical question as to why we did it that way, I will turn it over to Mr. Taylor.

**Mr. Taylor:** It is relatively straightforward, as Minister Nicholson has said. With the creation of the two new offences, the assault of a peace officer with a weapon or causing bodily harm or the aggravated assault were just, as the minister said, filling the gap. If we were to remove the existing provision, we would not have that low end assault provision addressing peace officers. We would have the general assault scheme, but that would not be reflected in law in terms of the simple assault of a peace officer. In large part, it is just completing the scheme.

**The Chair:** For the information of those who may be trying to follow this on television, the existing section 270 refers to persons who assault "a public officer or peace officer engaged in the execution of his duty or a person acting in aid of such an officer"; someone who "assaults a person with intent to resist or prevent the lawful arrest or detention of himself" or someone else, or who assaults a person "who is engaged in the lawful execution of a process against lands or goods", et cetera, or "with intent to rescue anything taken under lawful process," et cetera.

**Mr. Nicholson:** These provisions are in addition to those.

**Senator Wallace:** Minister Nicholson, you were saying that there is widespread support for this bill, and that is encouraging as a sponsor. Being the personal sponsor of the bill in the Senate, I am encouraged to hear that as well. I have read recently where the Ottawa police services and the Crown prosecutors' office in Quebec are two examples of where there has been declared support for the bill.

In particular — one that is, I am sure, music to your ears — I see where Dominic LeBlanc, the Liberal justice critic when the matter was dealt with in the house, said that the legislation seeks to assure the public and to send a clear message that Parliament

**M. Nicholson :** À mon avis, le Code criminel comportait une lacune. Il y avait une disposition concernant les voies de fait contre un policier, et ensuite, une autre qui réprimait le meurtre d'un policier. Nous voulions élaborer une disposition relative aux voies de fait graves, ces deux dispositions supplémentaires, pour que les voies de fait sur un policier soient réprimées par toute une série de dispositions, de sorte qu'avec cet article, nous visons toutes les situations. Je vais demander à M. Taylor de vous expliquer pourquoi nous n'avons pas supprimé un article pour le remplacer par un autre. C'est une question technique, mais, de mon point de vue, j'étais en faveur de créer un régime distinct applicable à tous les actes commis contre des policiers pour bien faire comprendre à la population qu'il est tout à fait inapproprié et très choquant, de façon générale, que des agents de la paix soient agressés.

Pour ce qui est de l'aspect technique de votre question, et les raisons pour lesquelles nous avons procédé de cette façon, je vais donner la parole à M. Taylor.

**M. Taylor :** C'est relativement simple, comme l'a dit le ministre Nicholson. La création de ces deux nouvelles infractions, l'agression armée contre un agent de la paix et les voies de fait graves, avait simplement pour but, comme le ministre l'a mentionné, de combler une lacune. Si nous avions supprimé la disposition existante, nous n'aurions plus eu cette disposition qui réprime les voies de fait simples commises contre un agent de la paix. Il y aurait la disposition générale en matière de voies de fait, mais les dispositions législatives ne réprimeraient pas les voies de fait simples commises contre un agent de la paix. C'est principalement pour compléter cet ensemble des dispositions.

**La présidente :** Pour les personnes qui essaient de suivre nos débats à la télévision, je mentionne que l'article 270 actuel sanctionne les personnes qui commettent des voies de fait « contre un fonctionnaire public ou un agent de la paix dans l'exercice de leurs fonctions ou une personne qui leur prête main-forte »; quelqu'un qui agresse « une personne dans l'intention de résister à une arrestation ou détention légale, la sienne ou celle d'un autre » ou qui agresse une personne « agissant dans l'exécution légale d'un acte judiciaire contre des terres ou des effets », et cetera, ou « avec l'intention de reprendre une chose saisie ou prise en vertu d'un acte judiciaire », et cetera.

**M. Nicholson :** Ces dispositions viennent s'ajouter à celles-ci.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur le ministre, vous disiez que ce projet de loi bénéficiait d'un appui très large, et que cela est encourageant pour le parrain du projet de loi. Étant donné que c'est moi qui a personnellement parrainé le projet de loi au Sénat, je suis aussi très heureux d'entendre ce genre de chose. J'ai lu récemment que les services de police d'Ottawa et le bureau des procureurs de la Couronne de Québec avaient officiellement fait savoir qu'ils appuyaient ce projet de loi.

En particulier — je suis sûr que vous allez beaucoup apprécier — je sais que Dominic LeBlanc, le critique libéral de la justice, a déclaré, au moment où cette question a été examinée par la Chambre, que ce projet de loi avait pour but de protéger le public



will be very diligent with respect to the fight against organized crime. Coming from that side of the House, that is very encouraging.

You have obviously undertaken a considerable consultation process before the bill was tabled in the House. I wonder if you might provide us with a bit of background so that we have a better sense of the extent of that consultation process.

**Mr. Nicholson:** We get input all the time. You are quite correct; there has been widespread support for this bill. Other organizations such as the Canadian Association of Chiefs of Police, for instance, are unequivocal in their support of moving in these directions. I do hear it all the time. I have been to British Columbia three times in the last several months and, believe me, members of the law enforcement agencies, police chiefs and everyone involved with the challenges that they are having in Lower Mainland British Columbia are very supportive of these measures. They say "Keep moving." I say that I will keep moving as quickly as I can. It is a challenge to get legislation through, as you would be aware.

That being said, I thank you for your assistance in moving this justice legislation through the Senate, and I appreciate your sponsorship. Again, I think these are all steps in the right direction; but yes, I hear about it all the time.

I was at a crime forum in Mississauga on Thursday night. Again, I hear from victims' groups, people who want the Criminal Code, to the extent that it can, to respond to their concerns. I am very concerned about that.

The whole question of victims is what we are talking about. They were victims, and the interests of law-abiding Canadians are a priority with the government. I am pleased, for instance, that we have appointed the first federal ombudsman for victims of crime. These are steps in the right direction, and sending out the right message. Thank you for your comments and your support, senator.

**Senator Baker:** I am told by a person who should know, who is watching legislation very closely here in the Commons and the Senate, that you have set a record in the number of bills that you have introduced as minister.

There are several questions concerning this bill, and I am sure we will have an opportunity to pursue some others. However, my question is one that stands out, which is the proposed section referenced by Senator Nolin a moment ago. If I read this correctly, it concerns minimum sentence. Whenever I see something that commands a minimum sentence, I think about it and read the words and say to myself, "Will this capture persons whom it is not intended to capture?" That is proposed

et de faire clairement savoir que le Parlement était décidé à lutter vigoureusement contre le crime organisé. Étant donné que cet appui vient de l'autre côté de la Chambre, je trouve cela très encourageant.

Vous avez manifestement procédé à de très vastes consultations avant de déposer le projet de loi. Je me demande si vous pouvez nous donner quelques détails à ce sujet pour que nous puissions mieux saisir toute l'ampleur de ces consultations.

**M. Nicholson :** Nous recevons constamment des commentaires. Vous avez tout à fait raison; ce projet de loi bénéficie d'un très large appui. D'autres organisations comme l'Association canadienne des chefs de police, par exemple, appuient entièrement cette orientation. Je l'entends dire constamment. Je me suis rendu trois fois en Colombie-Britannique au cours des derniers mois et je peux vous dire que les membres des services de police, les chefs de police et tous ceux qui travaillent sur les problèmes que connaît le Lower Mainland de la Colombie-Britannique sont très favorables à ces mesures. Ils nous disent de continuer d'aller de l'avant. Je peux vous dire que je vais continuer à aller de l'avant aussi rapidement que je le peux. Il n'est pas toujours facile de faire adopter des mesures législatives, comme vous le savez sans doute.

Cela dit, je vous remercie de l'aide que vous nous avez accordée pour faire adopter cette mesure par le Sénat et je suis heureux que vous ayez parrainé ce projet de loi. Encore une fois, je dirais que ce sont là des mesures qui vont dans la bonne direction; effectivement, j'en entends parler constamment.

J'ai assisté à une réunion sur la criminalité qui se tenait à Mississauga, jeudi soir. Là encore, j'ai entendu des défenseurs des victimes, des gens qui voulaient que le Code criminel réponde, dans toute la mesure du possible, à leurs préoccupations. Cela m'importe énormément.

Nous parlons en fait de la question des victimes, en général. C'étaient des victimes, et les intérêts des Canadiens respectueux des lois constituent une priorité pour le gouvernement. Je suis heureux, par exemple, que nous ayons nommé le premier ombudsman fédéral pour les victimes de crime. Ce sont là des mesures qui vont dans la bonne direction et qui transmettent le message approprié. Sénateur, je vous remercie de vos commentaires et de votre appui.

**Le sénateur Baker :** Il y a une personne qui est bien placée pour le savoir, parce qu'elle surveille de très près les mesures législatives présentées à la Chambre des communes et au Sénat; elle m'a dit que vous aviez établi un record pour ce qui est du nombre de projets de loi déposés, comme ministre.

J'aimerais poser plusieurs questions au sujet de ce projet de loi, et je suis sûr que nous aurons la possibilité d'en examiner un certain nombre d'autres. Cependant, ma question porte sur un aspect évident, qui est l'article dont a parlé le sénateur Nolin, il y a un instant. Si j'ai bien compris, il prévoit une peine minimale. Chaque fois que je vois une disposition qui prévoit une peine minimale, je réfléchis et je me pose la question suivante : « Est-ce que cette disposition risque d'être appliquée involontairement à

section 244.2 of the Criminal Code, and it is clause 8 in this bill. It says, in one sentence:

244.2 (1) Every person commits an offence who

(a) intentionally discharges a firearm into or at a place, knowing that or being reckless as to whether another person is present in the place. . .

Then it goes on with variations of the same, and it defines "place" as being a building or structure.

Then the proposed punishment section, subsection (3), says:

(3) Every person who commits an offence under subsection (1) is guilty of an indictable offence and

(a) . . . is liable to imprisonment for a term. . .

(b) in any other case . . . of not more than 14 years and to a minimum punishment of imprisonment for a term of four years.

On a plain reading of that — and I know it is a technical matter, Mr. Minister, and perhaps Mr. Taylor can answer the question — that reads to me as "Anyone who discharges a firearm, being reckless as to whether another person is present in the place . . ." That is a very broad statement, and it would cover the definition of "firearm" pursuant to section 2 of the code. Are we, in this bill, changing the definition of "firearm" in section 2 of the code?

**Mr. Taylor:** No.

**Senator Baker:** That leads us to a problem. If you look at recent case law in Canada, you will find many cases of persons convicted of an offence using a BB gun or a pellet gun. As Mr. Taylor is aware, as defined under section 2 as a firearm, it is a barrelled weapon. It covers a BB gun. I have the cases here. You have them, I am sure.

In other words, a person who now discharges a BB gun or a pellet gun will be captured by this section if they discharge it in a place, being reckless as to whether or not there is someone else present in that place. Is that correct?

**Mr. Taylor:** I actually cannot comment on that specific example that you have given, but what I will say is that the concept of recklessness as it is defined in law, as all senators are familiar, is a relatively high standard. The individual has to perceive a particular risk, and in the face of that risk go ahead and do the prohibited consequence anyway. As you have articulated the offence, under section 2, the second way you can prove this test is the risk to life or safety of another person. They have to appreciate that what they are doing will put another person's safety at issue.

des personnes qui n'étaient pas visées au départ? » C'est le projet d'article 244.2 du Code criminel, qui se trouve à l'article 8 du projet de loi. Il énonce, dans une phrase :

244.2 (1) Commet une infraction quiconque :

a) soit décharge intentionnellement une arme à feu en direction d'un lieu, sachant qu'il s'y trouve une personne ou sans se soucier qu'il s'y trouve ou non une personne [...]

La disposition prévoit ensuite des variations sur ce thème et définit le mot « lieu » comme étant un bâtiment ou une construction.

Ensuite, la disposition qui prévoit la peine le paragraphe (3) énonce :

(3) Quiconque commet l'infraction prévue au paragraphe (1) est coupable d'un acte criminel passible :

a) d'un emprisonnement maximal de 14 ans [...]

la peine minimale étant de quatre ans.

Selon le sens courant des termes utilisés — je sais qu'il s'agit là d'une question technique, monsieur le ministre, et que M. Taylor pourrait peut-être y répondre — cela semble dire « Quiconque décharge une arme à feu, sans se soucier de la présence d'une personne [...] ». C'est une disposition très vaste qui couvrirait la définition d'« arme à feu » au sens de l'article 2 du code. Ce projet de loi a-t-il pour effet de modifier la définition d'« arme à feu » qui se trouve à l'article 2 du code?

**M. Taylor :** Non.

**Le sénateur Baker :** Cela pose problème. Si vous étudiez la récente jurisprudence canadienne, vous constaterez qu'il est souvent arrivé que des personnes soient déclarées coupables d'une infraction, parce qu'elles avaient utilisé un fusil à air comprimé ou un fusil à plombs. Comme M. Taylor le sait, selon la définition de l'article 2, une arme à feu est une arme qui possède un canon. Cette définition vise les fusils à air comprimé. J'ai ces décisions ici. Vous les avez également, j'en suis certain.

En d'autres termes, la personne qui décharge un fusil à air comprimé ou un fusil à plombs sera visée par cet article, si elle le fait dans un lieu, sans se soucier qu'il s'y trouve ou non une personne. Est-ce bien exact?

**M. Taylor :** En fait, je ne suis pas en mesure de faire des commentaires sur l'exemple que vous nous avez fourni, mais je dirais, néanmoins, que la notion d'insouciance, telle que définie en droit, est une norme relativement stricte, comme tous les sénateurs le savent. La personne en question doit percevoir l'existence d'un risque, et malgré la présence d'un tel risque, commet quand même un acte interdit qui entraîne la conséquence prohibée. De la façon dont vous avez présenté l'infraction, aux termes de l'article 2, il existe une deuxième façon d'établir ce critère, c'est le risque pour la vie ou la sécurité d'autrui. L'accusé doit savoir que ce qu'il faisait mettait en danger une autre personne.



**Senator Baker:** I understand that, but that is separated by an “or.”

**Mr. Taylor:** In the first context.

**Senator Baker:** In the first context, it says simply for discharging a firearm into a place, knowing that or being reckless as to whether another person is present in the place. Your qualification is after the word “or,” which is a different offence altogether.

It is not the recklessness that is being questioned here, on the face of it; it is the definition of a firearm.

The senator sitting next to me, Senator Watt from Northern Canada, knows all about firearms and the various regulations that the government brings in. Normally, they define firearms as to the muzzle velocity and energy of the gun, as to whether certain regulations will apply. However, what you have done here is just taken a definition of firearm, applied it to a four-year minimum sentence, if someone does something with it, knowing full well that it covers BB guns and pellet guns.

**Mr. Taylor:** What we have done with respect to subsection (a), in looking at how we craft a particular offence, that is addressed. What we have heard — some of the motivations that have caused us to create this offence — are the use of drive-by or similarly reckless shootings by organized crime. Unlike section 244 — the specific intent to cause bodily harm — what they are doing is really about rival gang members intimidating the community at large. They pull up to a house; they maybe spray into the house and drive off. They turn their mind to what they are about to do. The house may be occupied. In turn, the fact that it is occupied, in some respects, is standing in place of life or safety of another person. This is what we are trying to do with subsection (a). Your specific question in terms of the case law and interpretation, I just cannot comment on today. I would be more than prepared to respond in subsequent correspondence with the committee.

**Senator Baker:** I will give you two references: The *Cripps* case in Ontario last year, where a pellet gun was defined under section 2 of the Criminal Code as a firearm. Then there is *R. v. Siguenza*, of the Ontario Superior Court again, defining a BB gun, so we have pellet guns and BB guns. In those two cases, yes, the person committed an offence, but they received a discharge.

What you have done now is taken a giant step with a minimum. That is perhaps what we find objectionable about minimum sentences in that you leave the judge with no choice but to put someone in jail for four years. Perhaps it is something to think about: use the muzzle velocity and muzzle energy definition of firearm and insert that under section 2 in order to justify this kind of extreme measure.

**Le sénateur Baker :** Je comprends cela, mais cette partie de la disposition est séparée par un « ou ».

**M. Taylor :** Dans le premier contexte.

**Le sénateur Baker :** Dans le premier contexte, la disposition parle uniquement de décharger une arme à feu dans un lieu, sachant qu’il s’y trouve une personne ou sans se soucier qu’il s’y trouve ou non une personne. La nuance dont vous parlez vient après le mot « ou », ce qui constitue une infraction tout à fait différente.

Ce n’est pas l’aspect insouciance dont je veux parler ici, c’est de la définition d’arme à feu.

Le sénateur qui est assis à côté de moi, le sénateur Watt, du Nord du Canada, connaît très bien les armes à feu et les divers règlements qui s’y appliquent. Habituellement, la définition d’arme à feu tient compte de la vitesse initiale et de l’énergie initiale, et c’est ainsi qu’on détermine si un règlement donné est applicable. Dans ce cas-ci, vous avez simplement pris la définition d’arme à feu, et vous vous en êtes servi pour imposer une peine minimale de quatre ans, dans le cas où une personne utilise une arme à feu, en sachant fort bien que cette définition vise les fusils à air comprimé et les fusils à plombs.

**M. Taylor :** Ce que nous avons fait avec l’alinéa a), sur le plan de la création d’une infraction, c’est d’aborder certains aspects. On nous a parlé — et cela constitue une partie des motifs qui nous ont amenés à créer cette infraction — du fait que le crime organisé avait recours aux fusillades au volant d’une voiture ou à d’autres fusillades avec insouciance. À la différence de l’article 244 — qui réprime l’intention particulière de causer des lésions corporelles — il s’agit en fait ici de membres de gang rivaux qui tentent d’intimider l’ensemble de la collectivité. Ils arrivent en voiture devant une maison, ils arrosent la maison et repartent. Ils pensent à ce qu’ils vont faire. La maison est parfois habitée. En réalité, le fait qu’elle soit habitée peut remplacer la notion de vie ou de sécurité d’autrui. C’est ce que nous essayons de faire avec l’alinéa a). Quant à la partie de votre question qui porte sur la jurisprudence et l’interprétation, je ne peux pas y répondre aujourd’hui. Je serais en fait heureux d’y répondre plus tard par écrit.

**Le sénateur Baker :** Je vais vous donner deux références : l’affaire *Cripps* en Ontario de l’année dernière, dans laquelle le tribunal a jugé qu’un fusil à plombs était visé par la définition d’arme à feu de l’article 2 du Code criminel. Il y a ensuite *R. c. Siguenza*, encore de la Cour supérieure de l’Ontario, qui a défini ce qu’était un fusil à air comprimé, de sorte qu’il y a les fusils à plombs et les fusils à air comprimé. Dans ces deux affaires, oui, l’accusé avait commis une infraction, mais il a reçu une absolue.

Vous avez renforcé considérablement cette mesure en imposant une peine minimale. Ce qui nous paraît critiquable à propos des peines minimales est que vous obligez le tribunal à envoyer l’accusé en prison pendant quatre ans. C’est peut-être un aspect auquel il faudrait réfléchir : utiliser la vitesse initiale et l’énergie initiale pour définir une arme à feu et ajouter cela à l’article 2 de façon à justifier ce genre de mesure extrême.

**Mr. Taylor:** As I say, I will take your question and respond with a more detailed response subsequently.

**Senator Milne:** Mr. Minister, you have said to this committee before that you are strongly in favour of mandatory minimum sentences, and you have previously brought in several bills containing such sentences. The department must have provided you with some evidence as to how effective they are, if they are effective at all.

**Mr. Nicholson:** We will be in a better position to tell you in a couple of years what has happened with the ones we have introduced. We will let you know, but again, trying to guess or predict human behaviour, either in the future or exactly what motivates people in the past, is always very difficult and an inexact science.

Certainly I have said this before, that with those individuals off the street who should be off the street, there will be fewer victims, and we can all agree with that. Again, for those people who do not agree with the mandatory minimum, there is no amount of evidence or anecdotal evidence or rationale that will get them to support it; I accept that. However, I think it is appropriate and it sends out the right message.

**Senator Milne:** Mr. Minister, I am not talking about anecdotal evidence, but about evidence that has been collected in other jurisdictions where they have used them. I am certain that the department has had that, and that the department has let you see what that evidence is.

**Mr. Nicholson:** It is always apples and oranges, trying to prove what is and is not effective in some other jurisdictions.

Mr. Taylor, do you have any comments on that?

**Mr. Taylor:** We have some information on mandatory minimums available on the Justice website. The results, I think, are inconclusive.

**Senator Milne:** Whose position does it support?

**Mr. Nicholson:** Mr. Taylor says that they are inconclusive, because it is very difficult to compare. You do not have the same sort of system.

**Senator Milne:** Mr. Taylor?

**Mr. Taylor:** As I say, the results are inconclusive.

**Senator Milne:** One could not say very much else right now.

**The Chair:** I will ask you, Mr. Taylor, to give the clerk the precise reference on the rather large Justice website.

**Mr. Taylor:** I can read them in now, or provide them later.

**The Chair:** If you do it tonight, that will be great, because we will be able to give it to colleagues for tomorrow morning's proceedings.

**M. Taylor :** Comme je l'ai dit, je vais prendre note de votre question et je vous répondrai, de façon plus détaillée, par la suite.

**Le sénateur Milne :** Monsieur le ministre, vous avez déjà déclaré au comité que vous étiez très favorable aux peines minimales obligatoires, et vous avez déjà introduit plusieurs projets de loi prévoyant ce genre de peines. Le ministère a dû vous transmettre des études qui indiquent si ce genre de peine est vraiment efficace.

**M. Nicholson :** D'ici quelques années, nous serons mieux placés pour vous dire ce qui s'est passé avec les peines que nous avons introduites. Nous vous communiquerons les résultats, mais encore une fois, il est toujours très difficile et très périlleux d'essayer de deviner ou de prédire comment se comporteront les gens à l'avenir, ou de savoir exactement ce qui a poussé les gens à agir.

J'ai déjà dit ce qui suit, à savoir que, lorsque les personnes qui ne devraient pas être en liberté se trouvent en prison, il y a moins de victimes et nous sommes tous d'accord sur ce point. Encore une fois, les gens qui n'acceptent pas les peines minimales obligatoires ne les appuieront jamais, quel que soit le nombre d'études ou de cas particuliers, ou les raisons qui leur seront fournies; je l'accepte. Ce projet de loi me paraît toutefois approprié, et il transmet le message qu'il faut.

**Le sénateur Milne :** Monsieur le ministre, je ne parle pas de cas particuliers, mais d'études qui ont été effectuées dans les autres pays qui utilisent ce genre de peine. Je suis certaine que le ministère s'en est procuré et qu'il vous a donné la possibilité de consulter ces études.

**M. Nicholson :** On est toujours en train de comparer des pommes et des oranges, lorsqu'on essaie de savoir ce qui est efficace ailleurs.

Monsieur Taylor, avez-vous des commentaires sur ce point?

**M. Taylor :** Nous avons affiché, sur le site Web de la Justice, de l'information sur les peines minimales obligatoires. Je crois que les résultats ne sont pas décisifs.

**Le sénateur Milne :** Que démontrent-ils?

**M. Nicholson :** M. Taylor a dit qu'ils n'étaient pas décisifs, parce qu'il est très difficile de comparer certaines choses. Nous n'avons pas le même genre de système.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Taylor?

**M. Taylor :** Comme je l'ai dit, les résultats ne sont pas décisifs.

**Le sénateur Milne :** On ne peut pas dire grand-chose d'autre à l'heure actuelle.

**La présidente :** Monsieur Taylor, je vais vous demander de donner au greffier la référence exacte à ces renseignements très importants qui se trouvent sur le site Web de la Justice.

**M. Taylor :** Je peux vous les décrire maintenant, ou vous les communiquer plus tard.

**La présidente :** Si vous pouviez le faire ce soir, ce serait excellent, parce que nous pourrions ainsi distribuer toute l'information à nos collègues avant la séance de demain matin.



**Senator Nolin:** Mr. Taylor, what you have on your website now is fine, but we would like to see what was posted in the past and has been retired from the website as well.

**Mr. Taylor:** I can take that back.

**Senator Nolin:** Let us look back 10 years. You had previous documents on your website that did not exactly support mandatory minimum sentences, but let us see what you have.

**Mr. Nicholson:** We will do our best.

**Senator Milne:** This is a technical question, because when I look at the proposed section 244.2, clause 8(1)(a) and (b), those two subclauses to me say exactly the same thing.

**Mr. Taylor:** They are very similar, absolutely very similar. In certain cases, both provisions could apply.

**Senator Milne:** Or one provision would cover both?

**Mr. Taylor:** Or one could cover both, but not in all situations. Why we have designed it and separated it into two different places is that a park, a public space or an open space — a street, for example — is difficult to articulate as being a “place” as we have defined it in the code. We are trying to get at those open spaces — perhaps a schoolyard — where someone is intentionally discharging their firearm and is reckless as to the consequences.

Why you see the wording different there, in terms of:

...as to the life or safety of another person.

If you are in an open space, it is likely that you would know that the place is occupied. It is not quite the same as saying — as we have done in subsection 8 — where you have not deliberately or consciously confirmed that, in fact, this place is occupied. In the case of subsection 8, we are looking at the person who sees the lights on in the house and has turned their mind to the fact that someone will be there. In other words, it is a certain time of the day; I know someone will be there.

They do cover different things, and of course it will always depend on the particular facts of the case. We are trying to give Crown prosecutors at the provincial level a couple of ways in which to address a full range of behaviour.

**Senator Milne:** It is still reckless behaviour.

**Mr. Taylor:** It is still a reckless standard in both offences. In the context of subsection (a), they know where they are reckless, so you can prove they did know. Whereas in the case of

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Taylor, les renseignements qui figurent sur votre site web à l'heure actuelle sont excellents, mais nous aimerions aussi voir les renseignements qui avaient été affichés sur votre site web auparavant et qui ont été retirés depuis

**M. Taylor :** Je peux remonter un peu en arrière.

**Le sénateur Nolin :** Revenons 10 ans en arrière, si vous le permettez. Vous aviez affiché auparavant des documents sur votre site web qui n'étaient pas très favorables aux peines minimales obligatoires, mais voyons ce que vous avez.

**M. Nicholson :** Nous ferons de notre mieux.

**Le sénateur Milne :** C'est une question technique, parce que lorsque j'examine l'article 244.2 proposé, les alinéas 8(1)a) et b), je dirais que ces deux alinéas disent exactement la même chose.

**M. Taylor :** Ils sont très semblables, effectivement très semblables. Dans certains cas, ces deux dispositions pourraient s'appliquer.

**Le sénateur Milne :** Ou une disposition pourrait viser les deux?

**M. Taylor :** Ou une d'elles pourrait couvrir les deux, mais pas dans toutes les situations. Nous avons scindé cette infraction en deux parties, parce qu'un parc, un espace public ou un espace ouvert — une rue, par exemple — ne peut facilement être qualifié de « lieu », d'après la définition qu'en donne le code. Nous essayons d'englober ces espaces ouverts — qui pourrait être une cour d'école — dans lesquels quelqu'un décharge intentionnellement une arme à feu sans se soucier des conséquences.

C'est la raison pour laquelle la formulation est différente, et énonce :

[...] sans se soucier de la vie ou la sécurité d'autrui.

Si vous vous trouvez dans un espace ouvert, il est probable que vous savez qu'il y a des gens dans cet espace. Ce n'est pas tout à fait la même chose que de dire — comme nous l'avons fait au paragraphe 8 — que la personne en question n'a pas confirmé, délibérément ou consciemment, que le lieu est occupé. Dans le cas du paragraphe 8, nous pensons à la personne qui voit que les lumières sont allumées dans une maison et qui en a déduit que quelqu'un s'y trouvait. Autrement dit, cela se passe à une certaine heure de la journée et cette personne sait qu'il y a quelqu'un dans la maison.

Ces dispositions couvrent des situations différentes et bien sûr, cela dépend toujours des faits particuliers de l'affaire. Nous essayons de donner aux procureurs de la Couronne provinciaux différentes façons de lutter contre toute une série de comportements.

**Le sénateur Milne :** Il s'agit toujours de comportement insouciant.

**M. Taylor :** C'est effectivement la norme de l'insouciance qui s'applique aux deux infractions. Dans le contexte de l'alinéa a), les personnes concernées savent qu'elles font preuve d'insouciance,

subsection (b), if you prove that they know, then obviously you have met a higher threshold than you have made out the element in that context.

**Senator Milne:** It still says:

. . . knowing that or being reckless. . .

It still comes down to the reckless use of a firearm.

The B.C. Attorney General and the Solicitor General both make the case that they need to target organized crime, and that what they need is not in this bill.

**Mr. Nicholson:** One thing they asked for was getting rid of credit for time served, and I was happy to oblige them a couple of weeks later on that count.

**Senator Milne:** Maybe. That is still up in the air, I believe.

**Senator Dickson:** This question is for the Minister. I am a senator from Nova Scotia, and not a week goes by now in Nova Scotia without a shooting, sometimes unrelated to a person. It is very prevalent in Nova Scotia.

I note that Chief of Police Frank Beazley of the Halifax Regional Municipality, has said:

Bill C-14 sends the clear message that drive-by shootings, the reckless discharge of firearms in public places, and the use of firearms for intimidation by criminals will not be accepted by our society. It is long overdue.

I agree wholeheartedly with Chief Beazley. He goes on further to say:

I am also pleased that this bill will create two new offences designed to protect peace officers and other justice officials. Police officers today are being confronted more and more with weapons and violence.

That sure is true in Nova Scotia, particularly in the Halifax area.

He continues:

We must ensure that our laws address that violence, and these provisions speak to the level of violence and intimidation police face today.

This statistic is shocking, really:

Assaults on police officers in Halifax this year over last year have risen in excess of 40 per cent.

de sorte qu'il est possible d'établir qu'elles ont agi sciemment. Alors que dans le cas de l'alinéa b), si vous réussissez à établir la connaissance chez l'accusé, alors bien évidemment, vous avez respecté un seuil supérieur à ce qu'exige cet élément dans ce contexte.

**Le sénateur Milne :** La disposition énonce quand même que :

[...] sachant qu'il s'y trouve une personne et sans se soucier [...]

On en revient toujours à l'usage insouciant d'une arme à feu.

Le procureur général et le solliciteur général de la Colombie-Britannique affirment qu'ils doivent cibler le crime organisé, et que ce projet de loi ne contient pas les outils dont ils ont besoin.

**M. Nicholson :** Ils ont demandé que l'on supprime le crédit pour la partie de la peine déjà purgée, et j'ai eu le plaisir de leur donner satisfaction sur ce point, quelques semaines plus tard.

**Le sénateur Milne :** Peut-être. Je crois toutefois que cette question n'est pas encore tout à fait réglée.

**Le sénateur Dickson :** Cette question s'adresse au ministre. Je suis un sénateur de la Nouvelle-Écosse, et il ne se passe maintenant pas une semaine en Nouvelle-Écosse sans qu'il y ait une fusillade, parfois même sans que l'on vise qui que ce soit. Cela est très fréquent en Nouvelle-Écosse.

Je note que le chef de police, Frank Beazley, de la municipalité régionale d'Halifax, a déclaré :

Le projet de loi C-14 fait clairement comprendre que notre société n'accepte pas que les criminels se livrent à des fusillades à partir d'une voiture, le fait de décharger dangereusement des armes à feu dans des endroits publics, et l'utilisation des armes à feu pour intimider. Cela fait longtemps que cela aurait dû être fait.

Je suis tout à fait d'accord avec le chef Beazley. Il poursuit :

Je suis également heureux de constater que ce projet de loi crée deux nouvelles infractions qui ont pour but de protéger les agents de la paix et les autres fonctionnaires judiciaires. De nos jours, les policiers sont confrontés de plus en plus souvent aux armes et à la violence.

Voilà qui est certainement vrai en Nouvelle-Écosse, et en particulier, dans la région d'Halifax.

Il continue :

Nous devons veiller à ce que nos lois répriment cette violence et ces dispositions reflètent le niveau de violence et d'intimidation auquel la police fait face de nos jours.

Cette statistique est en fait très choquante :

Le nombre des agressions qu'ont subies les policiers d'Halifax cette année a augmenté de plus de 40 p. 100 par rapport à l'année dernière.



As a junior senator around this table, I fully support the quick implementation of this bill, and I would appreciate your comments as to how this bill will help us in the fight against organized crime, because definitely it is involved with drugs and whatever else.

**Mr. Nicholson:** That is an excellent question, and a great quote. Could you see that a copy of that is distributed to all your colleagues with the other information they will be getting?

I feel strongly about upgrading the provisions with respect to assaults on peace officers and other people involved with the criminal justice system. We can never have a system in this country under which people feel that they can intimidate people who are involved with law enforcement at any level. You will see that there is a fairly wide definition.

I remember an occasion when someone did something that could be interpreted as a threat to a public officer, and I thought how wrong it would be if people in our society targeted those who are there to protect us.

I make no apologies for the fact that we have upgraded the offences as they relate to individuals who are involved with enforcing the criminal justice system and including, as part of the sentencing provisions, deterrence and denunciation provisions. We want to send the message that people will not get away with intimidating the people who protect us.

I appreciate the comments of the chief of police of the regional municipality of Halifax. His focus on that section is very helpful. Although nothing is ever perfect, we have certainly been receiving good feedback on this legislation. In my opinion, it sends the right message, but it is only part of what we need to do. I appreciate that we need a comprehensive approach on all aspects of tackling crime. This is why we have taken a very balanced approach. This is one section of it, and we must continuously focus on the Criminal Code to ensure that it is up to date. This will cover identity theft and auto theft. Again, we are trying to update the Criminal Code to ensure that it is responding to the challenges, which are changing all the time.

You alluded to what is happening in Halifax. We are not facing the same challenges there as we had 25 years ago. I am familiar with that situation.

When I introduced the identity theft bill, a reporter asked me if this was an attempt to get ahead of the bad guys. I said that I just wanted to catch up with them. This is what we are dealing with. Crime evolves. It is becoming more sophisticated and more dangerous. We need to respond, and this is part of the response.

**The Chair:** Mr. Minister, could I ask you to give someone, perhaps Mr. Taylor, some homework for the summer? There have been quite a number of bills presented since this government took office, but let us go back to what was Bill C-2, the tackling violent

Cela ne fait pas très longtemps que je suis sénateur, mais je suis tout à fait en faveur de la mise en œuvre rapide de ce projet de loi; j'aimerais avoir vos commentaires sur la façon dont ce projet de loi va nous aider à lutter contre le crime organisé, parce qu'il est évident que ces organisations sont impliquées dans le trafic de drogues et dans toutes ces choses.

**M. Nicholson :** Voici une excellente question, et une très bonne citation. Pourriez-vous la faire distribuer à tous vos collègues avec les autres renseignements qu'ils vont recevoir?

Je trouve très important de renforcer les dispositions qui répriment les agressions contre les agents de la paix et les autres personnes associées au système de justice pénale. Il faut que personne ne puisse penser que notre système de justice leur permet d'intimider les gens chargés de l'application de la loi, à tous les niveaux. Vous constaterez que nous avons utilisé une définition assez large.

Je me souviens d'un cas où une personne a fait quelque chose que l'on pouvait interpréter comme étant une menace contre un fonctionnaire public, et je me suis dit qu'il serait vraiment très mauvais que certaines personnes puissent s'en prendre à ceux qui sont là pour nous protéger.

Je n'ai pas du tout l'intention de m'excuser d'avoir renforcé les infractions qui touchent les personnes qui font respecter les lois et d'avoir inclus, dans le cadre des dispositions relatives aux peines, les notions de dissuasion et de dénonciation. Nous voulons faire savoir à la population que nous n'accepterons jamais que l'on essaie d'intimider les personnes qui nous protègent.

Je suis heureux d'avoir entendu les commentaires du chef de police de la municipalité régionale d'Halifax. Il a très bien fait d'insister sur cet article. Évidemment, rien n'est parfait, mais nous avons reçu d'excellents commentaires au sujet de ce projet de loi. À mon avis, il fait clairement comprendre ce que nous voulons dire, et cela ne représente qu'une partie de ce qu'il faut faire. Je sais qu'il faut adopter une approche globale à la lutte contre le crime. C'est la raison pour laquelle nous avons adopté une approche très équilibrée. Cela en constitue une partie et nous devons toujours étudier le Code criminel pour s'assurer qu'il est à jour. Cela va couvrir le vol d'identité et le vol de voiture. Encore une fois, nous essayons de mettre à jour le Code criminel pour être sûrs qu'il est adapté aux nouveaux problèmes qui apparaissent constamment.

Vous avez fait allusion à ce qui se passe à Halifax. Nous ne faisons pas face aux problèmes que nous avons connus il y a 25 ans. Je connais bien la situation.

Lorsque j'ai présenté le projet de loi sur le vol d'identité, un journaliste m'a demandé si le but était de devancer les criminels. J'ai répondu que je voulais tout simplement ne pas être distancé par eux. C'est de cela qu'il s'agit. Le crime évolue. Il est de plus en plus sophistiqué et dangereux. Nous devons réagir, et cela fait partie de notre action.

**La présidente :** Monsieur le ministre, pourrais-je vous demander de donner à quelqu'un, peut-être à M. Taylor, un devoir de vacances? Depuis que votre gouvernement a pris le pouvoir, vous avez présenté un bon nombre de projets de loi, mais

crime bill. Could you produce for us, in tabular form, a list of all the changes in sentencing that have been either passed in legislation or are now proposed in bills before one or the other chamber of Parliament? This would include the establishment of minimum sentences where there were none, or increasing them, but also, if you would, any changes in the criteria for sentencing and, in the final column, what the previous sentence was in cases where we are not talking about a newly created offence but, rather, about a change in sentencing for an existing offence.

This may be a fairly voluminous document, but it would be of assistance to this committee as we go forward. I ask for this as a tool.

**Mr. Nicholson:** We will do what we can to provide you with that information. In some cases they are brand new offences that we have created. There is a separate offence for auto theft. It replaced the old theft over \$5,000, so it is a refinement.

**The Chair:** I am not asking you to give it to us this minute. I would simply like a document to which we can refer as we go forward.

**Senator Joyal:** I apologize for being late. I was caught in the chamber on another matter.

Have you measured the impact that this bill will have on plea bargains and the capacity for the Crown to bring many more criminals before the court?

**Mr. Nicholson:** It would be only a guess, senator. How do we measure something that has not yet taken place? Again, we want this bill to work well, and certainly to respond to the challenges that Crown attorneys and police officers across the country are having. We are making changes to the Criminal Code, and I am sure they will be well received.

**Senator Joyal:** I am wondering whether you have had an opportunity to measure, with Crown attorneys, what impact these changes might have on their day-to-day operations?

**Mr. Taylor:** That was not raised with the Crown prosecutors we spoke with in developing the bill. We can look to other examples in the code where the criminal organization element is present for possible guidance. We have heard some articulate that a criminal organization charge or another offence where there is an enhanced penalty because of the link to a criminal organization may prove effective in encouraging people to plea bargain.

I am not in a position to comment on whether that is appropriate or inappropriate. The decision is obviously one of a provincial Crown prosecutor or those involved in the prosecution of those cases. It was not raised to us when we were developing these specific proposals.

revenons au projet de loi C-2, la Loi sur la lutte contre les crimes violents. Pourriez-vous nous fournir, sous forme de tableau, une liste de tous les changements concernant les peines qui ont été adoptés ou qui sont maintenant proposés dans des projets de loi ayant été soumis à l'une ou l'autre Chambre du Parlement. Cela comprendrait l'imposition de peines minimales, qui n'existait pas auparavant, ou leur augmentation, mais également, si vous le permettez, les modifications apportées aux critères de détermination de la peine et, dans la dernière colonne, quelle était la peine précédente dans les cas où nous ne parlons pas d'une infraction nouvelle, mais plutôt d'une modification de la peine prévue pour une infraction existante.

Ce sera peut-être un document assez volumineux, mais il serait très utile pour les travaux futurs du comité. Je vois là un outil.

**M. Nicholson :** Nous ferons ce que nous pourrons pour vous fournir ces renseignements. Dans certains cas, nous avons créé des infractions toutes nouvelles. Il existe une infraction distincte pour le vol de voiture. Elle a remplacé l'ancien vol de plus de 5 000 \$, et c'est donc un raffinement.

**La présidente :** Je ne vous demande pas de me fournir tout cela immédiatement. J'aimerais simplement avoir un document auquel nous pourrions nous référer à l'avenir.

**Le sénateur Joyal :** Veuillez excuser mon retard. J'ai été pris en Chambre sur une autre question.

Avez-vous évalué l'effet qu'aurait ce projet de loi sur le marchandage de plaidoyers et sur la capacité de la Couronne à traduire devant les tribunaux un nombre de criminels beaucoup plus élevé?

**M. Nicholson :** Je ne pourrais qu'essayer de le deviner, sénateur. Comment mesurer quelque chose qui n'existe pas encore? Encore une fois, nous voulons que ce projet de loi soit efficace et réponde aux difficultés que les procureurs de la Couronne et les policiers connaissent à l'heure actuelle dans l'ensemble du pays. Nous avons apporté des changements au Code criminel, et je suis sûr qu'ils seront bien reçus.

**Le sénateur Joyal :** Je me demande si vous avez eu la possibilité d'évaluer, avec les procureurs de la Couronne, l'impact que ces changements pourraient avoir sur leurs activités quotidiennes?

**M. Taylor :** Cet aspect n'a pas été soulevé avec les procureurs de la Couronne auxquels nous avons parlé au cours de l'élaboration du projet de loi. Nous pourrions essayer de nous guider à l'aide d'autres parties du code dans lesquelles a été introduite la notion d'organisation criminelle. Certains affirment qu'une accusation reliée à une organisation criminelle ou concernant une autre infraction dont la peine a été aggravée en raison d'un lien avec une organisation criminelle pourrait inciter les criminels à négocier un plaidoyer.

Je ne suis pas en mesure de vous dire si cela est approprié ou inapproprié. Cette décision appartient, bien évidemment, aux procureurs de la Couronne provinciaux ou à ceux qui sont chargés des poursuites dans ce genre d'affaires. Cet aspect ne nous a pas été mentionné lorsque nous avons élaboré ces propositions particulières.



**Senator Joyal:** In other words, you have not measured how this might affect a Crown attorney's decision to proceed with a charge of first degree murder rather than manslaughter?

**Mr. Taylor:** With respect to the specific proposals around first degree murder, we are not talking about manslaughter at all. The amendments before you in Bill C-14 will only come into play after a person has been found guilty of murder, because we are looking at the sentencing provision. It is not a consideration in the section 231 amendment. It is only after an individual has been found guilty that the question arises as to whether it is murder in the first degree or murder in the second degree. We are proposing, with respect to organized crime, that it will be first degree in either of the two circumstances in Bill C-14.

**Senator Joyal:** You have had no representation from the Crown attorney on that specific —

**Mr. Nicholson:** We deal with the provincial attorneys general. These offences come within provincial jurisdiction. As I indicated in my opening comments, I have received excellent feedback on this bill, including from the former attorney general and former solicitor general of British Columbia. They were very supportive of this legislation, and they are representative of a number of others. They raised these matters with me and we have responded.

However, we do not go over their heads and ask Crown attorneys how they would like it. We rely on the provincial attorneys general in each province and territory.

**Senator Joyal:** It is not a question of going over the heads of others; it is a matter of trying to understand the impact that this measure will have on the administration of justice.

**Mr. Nicholson:** This is why I rely on provincial attorneys general. They have the responsibility for the administration of justice, and I put my trust in them. I meet with them regularly and hear from them regularly. I am glad to get their input, and if you had any number of them here, they would say that the Conservative government in Ottawa is responding to what they wanted.

This is not a list of random legislation that we have presented to you. They come, for the most part, from our constituents, our voters, as well as from provincial attorneys general and even from the law enforcement people. You heard a good example from Senator Dickson, namely, the chief of police of the regional municipality of Halifax. There is widespread support.

**Mr. Taylor:** As Minister Nicholson said, many of these proposals came from the provinces. If I can focus again, for example, on the first degree murder amendments, those are based on a specific recommendation from the Minister of Justice from Manitoba. That recommendation was informed by an extensive

**Le sénateur Joyal :** En d'autres termes, vous n'avez pas examiné comment ce projet de loi pourrait influencer la décision du procureur de la Couronne de porter une accusation de meurtre au premier degré et non d'homicide involontaire coupable?

**M. Taylor :** Pour ce qui est de nos propositions concernant le meurtre au premier degré, nous ne parlons pas du tout d'homicide involontaire coupable. Les amendements qui vous ont été soumis avec le projet de loi C-14 n'entrent en jeu qu'une fois l'accusé déclaré coupable de meurtre, parce qu'il s'agit d'une disposition relative à la peine. Ce n'est pas un aspect qui est pris en considération dans la modification qui touche l'article 231. C'est seulement une fois que l'accusé a été déclaré coupable que la question de savoir s'il s'agit d'un meurtre au premier degré ou au second degré se pose. Nous proposons, pour ce qui est du crime organisé, que le meurtre soit qualifié de meurtre au premier degré dans l'une des deux circonstances prévues par le projet de loi C-14.

**Le sénateur Joyal :** Vous n'avez pas reçu de commentaires des procureurs de la Couronne sur ce...

**M. Nicholson :** Nous avons des discussions avec les procureurs généraux des provinces. Ces infractions relèvent des provinces. Comme je l'ai mentionné dans mes remarques préliminaires, j'ai reçu d'excellents commentaires au sujet du projet de loi, y compris de l'ancien procureur général et de l'ancien solliciteur général de la Colombie-Britannique. Ils étaient très favorables à cette mesure législative et ils étaient représentatifs de plusieurs autres personnes. Ce sont eux qui ont soulevé ces questions avec moi et nous avons décidé d'agir.

Nous nous sommes toutefois abstenus de nous adresser directement aux procureurs de la Couronne, pour savoir s'ils étaient satisfaits de ce projet de loi. Nous nous en sommes remis au procureur général de chaque province et territoire.

**Le sénateur Joyal :** Il ne s'agit pas de s'adresser directement à d'autres; il s'agit d'essayer de comprendre l'effet que cette mesure aura sur l'administration de la justice.

**M. Nicholson :** C'est la raison pour laquelle je m'en remets aux procureurs généraux des provinces. Ce sont eux qui sont responsables de l'administration de la justice, et je leur fais confiance. Je les rencontre régulièrement et nous communiquons régulièrement. Je suis heureux d'obtenir leurs commentaires et s'ils étaient ici, ils vous diraient que le gouvernement conservateur qui siège à Ottawa donne suite à leurs demandes.

Nous ne vous avons pas présenté une liste de mesures législatives concoctées au hasard. Elles viennent, pour la plupart d'entre elles, de nos électeurs, ainsi que des procureurs généraux des provinces et même des policiers. Le sénateur Dickson a mentionné un excellent exemple, à savoir, le chef de police de la municipalité régionale d'Halifax. Ce projet de loi bénéficie d'un large appui.

**M. Taylor :** Comme l'a mentionné le ministre Nicholson, la plupart de ces propositions émanent des provinces. Si vous me permettez de revenir, par exemple, sur les modifications touchant le meurtre au premier degré, je pourrais vous dire qu'elles découlent d'une recommandation spéciale présentée par le

consultation of provincial officials with experts in organized crime from across Canada. When they brought that proposal to the minister's table and then through the process down to officials, it was never something that was raised at the time that we developed the bill. As I have indicated, in the discussions that we have had with our counterparts, the issue of whether it would have a negative or positive effect with respect to plea bargaining was never raised. We also consulted with expert Crown attorneys in organized crime prosecutions, specifically, and discussed some of the ideas that have informed this bill and, again, it was not raised.

As I said earlier, it might be viewed positively, or it might be viewed negatively. That will depend on the particular Crown, and I guess what you view as a positive outcome with respect to a conviction for a more serious offence or a lesser plea bargain offence.

**Senator Milne:** I would like to make a comment to the minister after his previous remark that we will have the identity theft bill before us. We have already had it, Mr. Minister, and I am sure you remember appearing before us on it.

**The Chair:** We sent it to your very own chamber.

**Senator Bryden:** Thank you for appearing before us. I want to start where Senator Baker started and then moved on.

Approximately how many bills to amend the Criminal Code that increase penalties has the Department of Justice introduced since the government was formed?

**Mr. Nicholson:** I could tell you that, just in this Parliament, we have Bill C-14, organized crime; Bill C-15, drug offences; Bill C-25, truth in sentencing; Bill C-26, auto theft; Bill C-31, criminal procedure; Bill C-36, repeal of faint hope; Bill C-39, the Judges Act, which I shared with my colleague the Minister of Indian Affairs; Bill C-42, conditional sentences; and Bill S-4 that was introduced in the Senate on identity theft. Those are the ones we have introduced in this Parliament.

In the previous Parliament, we introduced changes such as criminalizing video piracy. We had the Tackling Violent Crime Act; there was another one for street racing. It has been an extensive list that covers many areas.

**Senator Bryden:** How many bills would that be?

ministre de la Justice du Manitoba. Cette recommandation s'appuyait sur des consultations appropriées entre des fonctionnaires provinciaux et des spécialistes du crime organisé de l'ensemble du Canada. Lorsque ces personnes ont présenté cette recommandation au ministre et ensuite aux fonctionnaires, cet aspect n'a pas été soulevé au moment où nous avons rédigé le projet de loi. Comme je l'ai mentionné, dans les discussions que nous avons eues avec nos homologues, la question de savoir si cette mesure aurait un effet négatif ou positif sur le marchandage de plaidoyers n'a jamais été soulevée. Nous avons également consulté des procureurs de la Couronne spécialisés dans les poursuites relatives au crime organisé, et nous avons parlé avec eux des principes sur lesquels reposait ce projet de loi et, là encore, cet aspect n'a pas été soulevé.

Comme je l'ai dit plus tôt, ce projet de loi peut être considéré de façon positive ou négative. Cela dépend du procureur de la Couronne concerné et de ce que vous estimez être un résultat positif par rapport à une condamnation pour une infraction plus grave ou à une infraction moindre découlant d'un marchandage de plaidoyers.

**Le sénateur Milne :** J'aimerais faire un commentaire au ministre au sujet de sa remarque selon laquelle nous allons bientôt recevoir le projet de loi relatif au vol d'identité. Nous l'avons déjà reçu, monsieur le ministre, et je suis sûre que vous vous souvenez nous en avoir déjà parlé.

**La présidente :** Nous l'avons envoyé à votre cabinet.

**Le sénateur Bryden :** Merci d'être venus. J'aimerais revenir sur le point qu'a abordé le sénateur Baker et passer ensuite à autre chose.

J'aimerais connaître le nombre de projets de loi modifiant le Code criminel et augmentant les peines que le ministère de la Justice a présentés depuis la formation du gouvernement?

**M. Nicholson :** Je peux vous dire que, uniquement pendant cette législature, nous avons le projet de loi C-14, crime organisé; le projet de loi C-15, infractions reliées aux drogues; le projet de loi C-25, la vérité dans la détermination de la peine; le projet de loi C-26, vol d'automobile; le projet de loi C-31, procédure pénale; le projet de loi C-36, suppression de la disposition accordant un léger espoir; le projet de loi C-39, Loi sur les juges, auquel je suis associé avec mon collègue le ministre des Affaires indiennes; le projet de loi C-42, les peines avec sursis et le projet de loi S-4 qui a été présenté au Sénat et qui porte sur le vol d'identité. Ce sont les projets de loi que nous avons présentés au cours de cette législature.

Au cours de la législature précédente, nous avons introduit des changements comme la criminalisation du piratage de vidéo. Nous avons également eu la Loi sur la lutte contre les crimes violents; il y en a une autre pour la loi sur les courses de rue. C'est une longue liste qui couvre de nombreux domaines.

**Le sénateur Bryden :** Cela représente combien de projets de loi?



**Mr. Nicholson:** I believe it is 10 or 11 in this Parliament. Some of our bills in the previous Parliament never made it through, but we put them all together under the Tackling Violent Crime Act. I think we put five acts together there.

**Senator Bryden:** The number is at 15, 20 or 25.

**Mr. Nicholson:** It is in that neighbourhood. It has been busy.

**Senator Bryden:** Every one is primarily concentrated on increasing the penalties.

**Mr. Nicholson:** Many of them do, senator. Some of them are criminalizing behaviour that was not criminalized before. Certainly, you have that with identity theft. Some of them, like the Judges Act, have nothing to do with penalties but come within the purview of the Justice Department. Certainly, we have upped the penalties on a number of offences, and again, Senator Fraser gave us that homework for the summer. We will give you that in detail, either the new offences or the increases in penalties for existing offences.

**Senator Bryden:** In doing that, I go back to Bill C-2. What made me think of that is your saying that we do not know whether these do us any good or not.

**Mr. Nicholson:** I think they do good.

**Senator Bryden:** You think that, but you do not have any evidence of that because you said that you have not had enough time.

**Mr. Nicholson:** I said that in reference to bills that we have before this Parliament. If you are asking me how it will affect things, we will know better as they come on line. Even with respect to the Tackling Violent Crime Act, I appreciate that we were in office for two and a half years, but it has only come into effect within less than the last 12 months. It has to work its way through the system.

**Senator Bryden:** How long will that take? When you get to the end of it, if it turns out that this is wrongheaded and, in fact, is not the way to make our streets safer, what do you do then? Do you just say, "Oops?"

What we were able to establish in analyzing Bill C-2 was that the United States, Australia and many other countries — but the U.S. in particular — brought in the mandatory minimums, to use my colleague's terms, the "hang 'em high" line. Not only did I spend a lot of time but I also spent a lot of my office money in researching this aspect. We had expert after expert appear before us, and we had no evidence whatsoever that mandatory minimum penalties reduced the amount of crime and made our streets any safer.

It turned out that, in the U.S., it filled up many jails so that a whole industry has made a huge amount of money building new jails to fill them up. The African Americans and the Latinos who

**M. Nicholson :** Je crois qu'il y en a 10 ou 11 au cours de cette législature. Il y a des projets de loi que nous avons présentés pendant la législature précédente qui n'ont jamais été adoptés, mais nous les avons regroupés avec la Loi sur la lutte contre les crimes violents. Je crois qu'elle regroupait en fait cinq lois.

**Le sénateur Bryden :** Il y en a donc 15, 20 ou 25.

**M. Nicholson :** À peu près, nous avons été très actifs.

**Le sénateur Bryden :** Chacune de ces lois vise principalement à aggraver les peines.

**M. Nicholson :** C'est ce que font la plupart d'entre elles, sénateur. Certaines criminalisent un comportement qui n'était pas criminalisé auparavant. C'est certainement le cas du vol d'identité. Certaines, comme la Loi sur les juges, n'ont rien à voir avec les peines, mais relèvent du ministère de la Justice. Il est exact que nous avons aggravé les peines pour un certain nombre d'infractions, mais encore une fois, le sénateur Fraser nous a demandé de faire des devoirs de vacances. Nous allons vous remettre cela en détail, que ce soit de nouvelles infractions ou l'aggravation des peines relatives à des infractions existantes.

**Le sénateur Bryden :** À ce sujet, je vais revenir au projet de loi C-2. C'est parce que vous avez dit que nous ne savons pas si ces lois vont nous apporter quelque chose ou non, qui m'y a fait penser.

**M. Nicholson :** Je pense qu'elles ont un effet positif.

**Le sénateur Bryden :** Vous le pensez, mais vous n'avez pas de preuve le démontrant, parce que vous avez déclaré que vous n'aviez pas eu suffisamment de temps pour faire des études.

**M. Nicholson :** Je parlais à ce moment-là des projets de loi qui ont été présentés au Parlement. Si vous me demandez quels en seront les effets, je vous répondrai que nous le saurons mieux lorsqu'elles seront mises en œuvre. Même pour la Loi sur la lutte contre les crimes violents, j'admets que nous ne sommes au pouvoir que depuis deux ans et demi et cette loi est entrée en vigueur il y a moins de 12 mois. Il faut donc attendre que son effet se fasse sentir.

**Le sénateur Bryden :** Combien de temps va-t-il falloir attendre? Lorsque vous obtiendrez des résultats et que vous vous apercevrez que cela va dans la mauvaise direction, et qu'en fait, ce n'est pas la façon d'améliorer la sécurité de la population, qu'allez-vous faire alors? Allez-vous simplement dire : « Excusez-moi! »?

Nous avons réussi à démontrer au cours de notre analyse du projet de loi C-2, que les États-Unis, l'Australie et de nombreux autres pays — mais les États-Unis en particulier — ont introduit les peines minimales, pour utiliser l'expression de mon collègue; ils ont choisi la répression. J'ai non seulement consacré beaucoup de temps à faire de la recherche sur cet aspect, mais j'ai également dépensé une bonne partie de mon budget. Nous avons entendu toute une série d'experts dont aucun n'a été en mesure de dire que les peines minimales obligatoires avaient pour effet de réduire la criminalité et de renforcer la sécurité de la population.

Il est arrivé qu'aux États-Unis, ces lois ont surchargé les prisons, de sorte qu'il y a tout un secteur économique qui a fait beaucoup d'argent dans la construction de nouvelles prisons. Les

are in there are in automatically under this provision. We found that when you looked at Canada, it was the Aboriginals. They make up a small percentage of the Canadian population but they make up 70 per cent of the people who are in the jails, as I believe the number was then. If mandatory minimums come in, they are the ones who get hit. We found it was so bad in Australia that the Australians did away with mandatory minimums. Not only was it not helping, they came to the conclusion that it was making the situation worse.

Other than this magical thing, that if we could just lock everyone up, then everyone else who causes a crime will look around and say, "I am not going to cause a crime because that is what happens to you." The evidence is very clear that the criminal does not act on that basis.

Other than "lock 'em up," do you have a program to minimize the impact of crime on our communities? There are such programs.

**Mr. Nicholson:** There is no question, senator — and I appreciate the comment — that the peace bond provisions are an encouragement for people in preventing them from committing crime. We are giving these conditions to a certain type of behaviour to prevent criminal activity.

I was very proud and pleased to be part of the National Anti-Drug Strategy, joining with my colleagues the Minister of Health and the Minister of Public Safety and putting on a program to help people. I like the idea of the drug courts in this country. That, too, is part of the Tackling Violent Crime Act and the provisions of this government and the financing so that we help an individual who has been charged with a drug offence. It is not about the people in organized crime, and I do not want people to get mixed up. It is not about the people bringing drugs into this country, trying to destroy it, but the person who becomes an addict. I want that individual to get help, and I support the drug courts across this country so that we can give them an alternative to having a criminal record.

If my colleague the Minister of Public Safety were here, you would have a long list of all the different organizations that we support. Why? We understand that we need to have a complete package. This is not something that I dreamed up last Saturday night and brought forward. As Mr. Taylor and others have indicated to you, we have heard from provincial Attorneys General, the people involved on the front line, law enforcement agencies and my own constituents, all the people we hear from on a regular basis. They want us to move forward on these matters, senator. They say we are on the right track.

Afro-Américains et les Latinos sont tous automatiquement visés par ces dispositions. Nous avons constaté que, dans le cas du Canada, c'étaient les Autochtones. Ils représentent un faible pourcentage de la population canadienne, mais 70 p. 100 de la population carcérale, et c'est bien le chiffre qui nous a été donné à l'époque. Si nous adoptons les peines minimales obligatoires, ce seront eux qui en subiront le contrecoup. Nous avons constaté que la situation était si mauvaise en Australie que les Australiens ont supprimé les peines minimales obligatoires. Ils ont constaté que ces peines étaient non seulement d'aucune utilité, mais ils en sont arrivés à la conclusion qu'elles ne faisaient qu'aggraver la situation.

À part cette recette magique, selon laquelle, si nous pouvions envoyer tout le monde en prison, alors tous ceux qui commettent des crimes vont réfléchir et se dire « Je ne vais pas commettre de crime, parce que voilà ce qui va m'arriver. » Les études démontrent très clairement que les criminels n'agissent pas de cette façon.

À part d'« envoyer les gens en prison », avez-vous un programme qui a pour but de diminuer les répercussions de la criminalité sur nos collectivités? Ce genre de programme existe.

**M. Nicholson :** Il est évident, sénateur — et j'apprécie votre commentaire — que les dispositions relatives à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public dissuadent les criminels de commettre des infractions. Nous imposons ces conditions à l'égard d'un certain type de comportement dans le but de réduire les activités criminelles.

J'ai été très fier et heureux de faire partie de la Stratégie canadienne antidrogue, avec mes collègues, le ministre de la Santé et le ministre de la Sécurité publique, et de mettre sur pied un programme pour aider la population. J'aime l'idée des programmes judiciaires de traitement de la toxicomanie. Cela fait également partie de la Loi sur la lutte contre les crimes violents et du financement qu'a accordé le gouvernement pour aider les personnes inculpées d'une infraction reliée aux drogues. Il ne s'agit pas de membres du crime organisé, et je ne voudrais pas que les gens confondent les deux choses. Cela ne vise pas les personnes qui importent des drogues dans notre pays, qui essaient de le détruire, mais les personnes qui en sont dépendantes. Je veux que ces personnes puissent obtenir de l'aide, et je suis en faveur de ces programmes judiciaires, pour que nous puissions donner à ces personnes un choix autre que celui d'avoir un casier judiciaire.

Si mon collègue, le ministre de la Sécurité publique, était ici, il vous donnerait une longue liste de toutes les organisations que nous appuyons. Pourquoi le faisons-nous? Nous savons qu'il faut prendre un ensemble de mesures. Ce n'est pas un projet que j'ai conçu dans mon sommeil samedi et que je viens vous présenter. Comme M. Taylor et d'autres vous l'ont fait savoir, nous avons écouté les procureurs généraux des provinces, les personnes qui travaillent en première ligne, les services de police et mes propres électeurs, toutes les personnes avec qui nous parlons régulièrement. Elles veulent que nous allions de l'avant dans ces domaines, sénateur. Elles disent que nous allons dans la bonne direction.



**Senator Bryden:** Do you give comparable time to the social workers and the people in the areas where they are really trying to make a difference? What do you say to the cynics who see this list and, unfair as it might be, take the position, "Well, that is what is expected of this party by the people who support them. They are the people who are interested in crime and punishment." There is a concern from ordinary Canadians about continuing in this direction. We talk to the police a lot, we talk to victims a lot, but we do not talk a great deal to the people who just use the streets and use my farm and things of that nature. We could very easily fall into a situation that would be close to a police state, or something like that.

**Mr. Nicholson:** I have no worry about that, senator. I really think these are balanced approaches. These are appropriate sentences for the type of activity that we are taking aim at. I hope I mentioned some victims' groups. I talk with them as well. The people who are the victims have strong views on this situation, and what is needed. I tell them the truth. I appreciate hearing from them. When we deal with people under the National Anti-Drug Strategy or the National Crime Prevention programs, the guns, gangs and drugs initiatives, we are working with people who are working with people on the front line to help them. I want them to get the message that this is not the way to go, that Canada does not tolerate this behaviour, that there are certain consequences, that we want them to live that productive life and we want to help them do that.

**Senator Bryden:** I will make one comment and then be quiet. The Book says that if your hand should fail you, chop it off. If your foot does, do the same. An eye for an eye and a tooth for a tooth. That is the sort of message that I find coming out of this almost total approach, saying, "What we need to do is to punish, and punish directly, and if we do that, then that will solve our problems."

**Mr. Nicholson:** I disagree with your analogy, senator, about the eye for an eye. I have spoken with victims groups and I can tell you that there is not a penalty here in any of these measures that will ever compensate for, or equal, the pain that victims across this country experience because of the crime that has been committed on them and their family. I could never agree that it is an eye for an eye or equal/equal, because it is not even close. That is something that comes across again and again when I visit with victims or they meet with me.

**Senator Bryden:** It is a false position to say that now that we have these wonderful penalties and we can lock people up for four years, five years, ten years, you will now be safer. There is no validity in that. You have no evidence of that.

**Mr. Nicholson:** It is like getting rid of the "faint hope" clause. The people whom I met know that the individual who murdered a family member will still have the benefit of the "faint hope"

**Le sénateur Bryden :** Accordez-vous autant de temps aux travailleurs sociaux et aux personnes qui essaient vraiment de changer les choses? Que répondez-vous aux cyniques qui examinent cette liste et qui, même si c'est injuste, en déduisent ce qui suit : « Eh bien, c'est simplement ce que souhaitent les gens qui appuient ce parti. Ce sont des gens qui s'intéressent au crime et à la répression. » Les Canadiens ordinaires s'inquiètent de nous voir aller plus loin dans cette direction. Nous parlons beaucoup aux policiers, nous parlons beaucoup aux victimes, nous ne parlons pas beaucoup aux gens qui se promènent dans les rues et qui utilisent ma ferme et des choses de ce genre. Nous pourrions, très facilement, nous retrouver dans ce qui ressemblerait à un état policier ou à quelque chose du genre.

**M. Nicholson :** Je n'ai aucune inquiétude à ce sujet, sénateur. Je suis vraiment convaincu que ce sont là des approches équilibrées. Ce sont des peines appropriées pour le genre d'activités que nous visons. J'espère que j'ai parlé des groupes de victimes. Je leur parle aussi. Les victimes ont des opinions très tranchées sur cette question et sur ce qu'il faut faire. Je leur dis la vérité. J'aime beaucoup entendre ce qu'elles ont à dire. Lorsque nous agissons dans le cadre de la Stratégie canadienne antidrogue ou des programmes nationaux de prévention du crime ou encore dans celui des initiatives reliées aux armes à feu, aux gangs et aux drogues, nous travaillons avec des personnes qui font du travail de première ligne pour aider la population. Je veux que ces personnes sachent que si elles se comportent mal, le Canada ne tolérera pas ce genre de conduite, qu'il y a des conséquences, que nous voulons qu'elles aient une vie utile et que nous voulons les aider à y parvenir.

**Le sénateur Bryden :** Je vais faire un autre commentaire et je me tairai ensuite. Le Livre dit que si votre main vous amène à pécher, il faut la couper. Si c'est votre pied, il faut faire la même chose. Œil pour œil et dent pour dent. C'est le genre de message que me semble transmettre cette approche presque totalitaire qui semble dire : « La solution consiste à punir les gens, à les punir directement, et si nous le faisons, alors cela réglera tous nos problèmes. »

**M. Nicholson :** Je n'accepte pas votre comparaison, sénateur, lorsque vous parlez d'œil pour œil. J'ai parlé à des groupes de victimes, et je peux vous dire que les mesures que nous proposons ne contiennent pas une seule peine qui puisse jamais se comparer à la douleur qu'ont ressentie les victimes à cause d'un crime qui a été contre elles et leur famille. Je n'admettrai jamais que l'on parle de œil pour œil ou dent pour dent, parce que ces choses ne peuvent même pas se comparer. C'est un aspect sur lequel nous revenons constamment lorsque je vais voir des victimes ou qu'elles me recontactent.

**Le sénateur Bryden :** Il est faux d'affirmer qu'étant donné que nous avons toutes ces peines magnifiques et que nous pouvons enfermer ces gens pendant quatre, cinq ou dix ans, nous allons maintenant être en sécurité. Cela ne repose sur rien. Il n'y a aucune étude qui le démontre.

**M. Nicholson :** C'est comme la suppression de l'article qui donne un « léger espoir ». Les gens que j'ai rencontrés savent que la personne qui a tué un membre de leur famille pourra encore

clause and that they will continue to be victimized every time that person comes up for a parole hearing. We have taken some steps to try to minimize that. They all said to me that at least people in the future will not be victimized again and again, as they have been after the conviction of the person who took away a loved one. That is what they tell me. It is not even for themselves. It is for people in the future. They understand that, and they thank us for doing it.

**Senator Bryden:** The unfortunate thing is, he really believes it.

**Senator Angus:** We have had Criminology 201.

**The Chair:** We have had a schedule wonderful set of arguments advanced, Mr. Minister. Thank you.

**Mr. Nicholson:** Thank you. I am sure I will be back again.

**The Chair:** It seems likely, does it not?

We are fortunate to have with us, representing the Criminal Lawyers' Association, Michael Spratt, who is a defence lawyer and a CLA Designate.

Welcome, Mr. Spratt. Do you have a statement to give us?

**Michael Spratt, Defense Lawyer, CLA Designate, Criminal Lawyers' Association:** I have prepared brief opening remarks.

Thank you for the introduction. I am a criminal lawyer here in Ottawa with the firm of Webber Schroeder Goldstein Abergel. I am a member of the CLA, the Criminal Lawyers' Association. I am here on their behalf.

Very briefly, the CLA supports legislation that is modest, fair, constitutional and necessary. We are here today to talk about Bill C-14. From my view, there are some problems with this bill that should be considered. I would like to concentrate specifically on the new section 244.2.

Of course, this section creates a new offence, to discharge a firearm knowing or being reckless as to whether another person is present in a place, or to discharge a firearm being reckless as to the life or safety of another person.

This section also creates a minimum sentence if a restricted or a prohibited firearm is used. That provision specifically is very concerning to me.

This is yet another minimum sentence that is being proposed. Sentencing has long been an individualized process. Rehabilitation and specific deterrence are important principles of sentencing and, in my submission, should not be discarded to focus mainly on general deterrence and denunciation. This is especially true, I would suggest, given some empirical data I will be referring to about rates of crime.

profiter de l'article qui accorde un léger espoir, et qu'elles vont continuer à être victimisées chaque fois que cette personne assistera à une audience pour obtenir la libération conditionnelle. Nous avons pris des mesures pour atténuer cet aspect. Elles m'ont dit qu'au moins à l'avenir les gens ne seraient pas constamment victimisés à nouveau, après avoir fait condamner la personne qui a pris la vie d'un être cher. Voilà ce qu'elles me disent. Ce n'est même pas pour elles qu'elles le disent; c'est pour les gens qui se retrouveront dans leur situation à l'avenir. Elles comprennent la situation et elles me remercient de l'avoir fait.

**Le sénateur Bryden :** Ce qui est grave, c'est qu'il croit vraiment ce qu'il dit.

**Le sénateur Angus :** Nous avons eu le cours Criminologie 201.

**La présidente :** Nous avons entendu toute une série d'arguments magnifiques, monsieur le ministre. Merci.

**M. Nicholson :** Merci. Je suis sûr que je reviendrai.

**La présidente :** Cela paraît probable, n'est-ce pas?

Nous avons le plaisir d'accueillir Michael Spratt, un avocat de la défense qui représente la Criminal Lawyers' Association.

Bienvenue, Monsieur Spratt. Voulez-vous nous présenter un exposé?

**Michael Spratt, avocat de la défense, désigné par la CLA, Criminal Lawyers' Association :** J'ai préparé de brèves remarques d'ouverture.

Merci de m'avoir présenté. Je suis un pénaliste ici à Ottawa et je fais partie du cabinet Webber Schroeder Goldstein Abergel. Je suis membre de la CLA, la Criminal Lawyers' Association. Je suis venu pour la représenter.

Très brièvement, je dirais que la CLA est en faveur des mesures législatives lorsqu'elles sont modestes, équitables, constitutionnelles et nécessaires. Nous sommes là aujourd'hui pour parler du projet de loi C-14. À mon avis, ce projet de loi soulève certains problèmes qui méritent d'être examinés. J'aimerais me concentrer particulièrement sur le nouvel article 244.2.

Bien entendu, cet article crée une nouvelle infraction, le fait de décharger une arme à feu en direction d'un lieu, sachant qu'il s'y trouve une personne ou sans se soucier qu'il s'y trouve une personne ou de décharger intentionnellement une arme à feu sans se soucier de la vie ou de la sécurité d'autrui.

Cet article prévoit également une peine minimale si l'infraction est commise à l'aide d'une arme prohibée ou à usage restreint. Cette disposition me paraît très inquiétante.

Le projet de loi propose une autre peine minimale. La détermination de la peine est traditionnellement un processus d'individualisation. La réadaptation et la dissuasion spéciale sont des principes importants de la peine et, à mon avis, ne devraient pas être écartées au profit de la dissuasion générale et de la dénonciation. C'est particulièrement vrai, si l'on tient compte, comme je vais vous en parler, de certaines données empiriques concernant les taux de criminalité.



Currently, the CLA's position is that experienced judges who are privy not only to the specific individualized facts of the case but also to the individualized information about an offender are best situated to craft a just and appropriate sentence. Of course, it should be remembered that these judges' decisions are always subject to judicial review, but it is CLA's position that it is the judges themselves, with their experience and their detailed knowledge of those specific facts that I referred to, who are in the best position to craft an appropriate and just sentence.

I see that Bill C-14 as proposed also expands some peace bond provisions. It is apt to look at some statements made in that regard. I note that the committee just heard from the Honourable Mr. Nicholson, the Justice Minister. In speaking about those expanded peace bond provisions in the code the minister said: Specifically, we are making changes to clarify that, when imposing conditions as part of the order, a judge has very broad discretion to order any reasonable conditions that are desirable in order to secure the good conduct of the person before the court. This flexibility is extremely important because it provides those dealing with these persons with the framework they need to craft the most appropriate response to address the particular facts and circumstances of the case at hand. This helps avoid a cookie-cutter approach, and will result in more effective conditions being ordered.

I agree with that statement entirely. That reasoning is equally applicable, not only to the imposition of potential peace bond convictions that may follow a sentence but to the sentence itself. A wealth of literature has been presented, I believe, before this committee on different bills, and these include reports from the Department of Justice that show that mandatory minimum sentences are simply not effective. I echo the minister's position. A cookie-cutter approach, however politically attractive, does not advance the cause of justice or result in a fair and appropriate sentence being imposed on a specific offender.

The proposed cookie-cutter approach, and that is what minimum sentences are, will result in more litigation, increased prison population at the taxpayers' expense, and most important, in potential unfairness to the individual being sentenced. Through minimum sentences we turn our backs on a fair and individualized sentencing process that, until recently, has been the enviable characteristic of the Canadian system.

I made mention earlier in my submissions to some crime statistics and data. I think they support the position. Statistics Canada has recently compiled a new index for spotting trends in criminal occurrence rates. That has produced results that are certainly at odds with the current federal government's mantra that crime is on the increase and can only be stopped by longer

À l'heure actuelle, la position de la CLA est que les juges expérimentés qui ont non seulement accès aux faits particuliers de l'affaire, mais également aux faits concernant le contrevenant sont les mieux placés pour fixer une peine juste et appropriée. Bien entendu, il convient de rappeler que les décisions des juges peuvent toujours faire l'objet d'un contrôle judiciaire, mais la position de la CLA est que ce sont les juges eux-mêmes, compte tenu de leur expérience et de leur connaissance approfondie des faits précis que j'ai mentionnés, qui sont les mieux placés pour imposer une peine juste et appropriée.

Je remarque que le projet de loi C-14 élargit également le recours aux dispositions relatives à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Il serait utile d'examiner certaines déclarations faites à ce sujet. Je note que le comité vient d'entendre l'honorable M. Nicholson, le ministre de la Justice. Lorsque le ministre a parlé de l'élargissement des dispositions relatives à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public contenues dans le code, il a déclaré : Plus précisément, nous avons apporté des changements pour préciser que, lorsque le tribunal assortit son ordonnance de conditions, il dispose d'une très grande latitude pour imposer des conditions raisonnables qui sont souhaitables pour faire en sorte que l'accusé se comporte correctement. Cette latitude est extrêmement importante, parce qu'elle offre à ceux qui doivent prendre une décision à l'égard de ces personnes, un cadre qui leur permet d'élaborer une réponse appropriée qui tienne compte des faits de l'affaire et de la situation de l'accusé. Cela évite d'adopter une approche unique et donnera aux tribunaux les moyens d'imposer des conditions utiles et efficaces.

Je suis tout à fait d'accord avec cette déclaration. Ce raisonnement s'applique non seulement à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public dont peut être assortie une condamnation, mais il est tout aussi applicable à la détermination de la peine. Je pense que toute une série d'études ont été présentées au comité sur ces différents projets de loi, et cela comprend les rapports préparés par le ministère de la Justice qui montrent que les peines minimales obligatoires ne sont pas efficaces. Je me fais l'écho de la position du ministre. Une approche unique, même si elle est intéressante sur le plan politique, ne favorise pas la cause de la justice et ne garantit pas qu'une peine juste et appropriée sera imposée à un contrevenant donné.

L'approche universelle proposée, et c'est ce que sont, en fait, les peines minimales, va entraîner davantage de litiges et augmenter la population carcérale aux frais du contribuable, et surtout, elle risque d'entraîner l'imposition de peines injustes. Avec les peines minimales, nous tournons le dos à un processus de détermination de la peine équitable et individualisé qui était, jusqu'à tout récemment, une des caractéristiques enviables du système canadien.

J'ai mentionné plus tôt dans mes remarques certaines données relatives à la criminalité. Je pense qu'elles appuient cette position. Statistique Canada a récemment élaboré un nouvel indice pour déceler les tendances dans le nombre de crimes commis. Les résultats obtenus ne concordent pas du tout avec le mantra du gouvernement fédéral actuel, selon lequel la criminalité augmente,

sentences, no bail and the creation of more and more offences. The new crime index is the Police-reported Crime Severity Index. Of course, it has an acronym: the PRCSI. This differs from previous indexes — for example, the Police-reported Crime Rates that compiles any report of a crime. The Police-reported Crime Severity Index actually indexes the severity of the crime. It is based on the seriousness of the offence.

What Statistics Canada found was that, over the last decade, crime severity has fallen by about 20 per cent. One must ask: Are minimum sentences, more punitive measures, this new legislation, really necessary? Is there really as large a problem as we are sometimes led to believe in the media and through the statements of the government?

In my submission, there is not. This minimum sentence and this legislation are not necessary; they remove an important function from our judiciary, which has been historically trusted to impose just and fair sentences that, again, are always subject to appellate review.

There is another aspect of the legislation, and this section specifically, that I would like to discuss. This proposed section 244.2 I view as a companion section to section 244, which of course is to discharge a firearm with the intent to maim or wound someone. Of course, that section has mandatory minimum sentences as well — in fact, the same mandatory minimum sentences being proposed in this legislation.

What we are left with, if this legislation passes as drafted, are two sections with very different intent elements: one, an intent to wound or maim and one, mere recklessness, but we are looking at the exact same minimum sentence that would be imposed on those two offenders.

That disparity is uncalled for. It has long been held that sentencing must reflect one's moral culpability, and certainly there would be a difference in someone's moral culpability between discharging a firearm with the intent to maim and wound someone and discharging a firearm recklessly.

Recklessness is a very low standard in criminal law, and that should be reflected in the sentence. Ultimately, it should be reflected in a sentence that is imposed by a judge who is aware of all of the circumstances and not merely a number printed in the Criminal Code. Again, this proposed section is broad, and it may capture a range of activities that perhaps were not contemplated — for example, children who discover a firearm in a parent's home and use it. One could imagine a young Aboriginal child who is passed down a family heirloom that was used at some point and perhaps discharges that in a manner that is captured by this code. Certainly, that firearm could be a restricted or prohibited weapon, and in that situation a judge should have the discretion to take all factors into account before simply passing a sentence.

**The Chair:** For a young child?

et qu'on ne peut lutter contre elle qu'en allongeant la durée des peines, en supprimant la mise en liberté et en créant constamment des infractions. Ce nouvel indice de la criminalité est l'indice de gravité de la criminalité déclarée par la police. Il a, bien entendu, un sigle, l'IGCDP. Il est différent des index précédents — par exemple, le taux de crimes déclarés par la police qui comprend tous les crimes rapportés. L'indice de gravité de la criminalité déclarée par la police mesure en fait la gravité du crime. Il est basé sur la gravité de l'infraction.

Statistique Canada a constaté que, depuis 10 ans, la gravité des crimes a diminué d'environ 20 p. 100. Cela amène à se poser la question suivante : Est-ce que les peines minimales, les mesures répressives, cette nouvelle mesure législative, sont vraiment nécessaires? Le problème est-il aussi grave que les médias et les déclarations du gouvernement nous amènent à croire?

À mon avis, ce n'est pas le cas. Cette peine minimale et ce projet de loi ne sont pas nécessaires; ils suppriment une importante fonction de nos tribunaux, à qui est traditionnellement confié le soin d'imposer des peines justes et équitables et dont les décisions, encore une fois, sont toujours susceptibles d'appels.

Il y a un autre aspect du projet de loi, qui porte sur un article particulier, dont j'aimerais parler. Je considère que le nouvel article 244.2 vient compléter l'article 244, qui réprime le fait de décharger une arme à feu dans le but de blesser ou de causer des lésions corporelles à autrui. Bien entendu, cet article prévoit également des peines minimales obligatoires — en fait, ce sont les mêmes peines minimales obligatoires que celles que propose le projet de loi.

Nous aurions, si ce projet de loi était adopté tel que formulé, des articles qui font appel à des éléments moraux très différents : le premier est l'intention de blesser ou de mutiler une personne et l'autre, la simple insouciance, mais la peine minimale est exactement la même dans les deux cas.

Cette différence est injustifiée. On affirme depuis longtemps que la peine doit refléter la culpabilité morale, et l'on peut dire qu'il y a une différence de culpabilité morale entre le fait de décharger une arme à feu dans l'intention de blesser ou de mutiler une personne et le fait de décharger une arme à feu avec insouciance.

L'insouciance est une norme peu stricte en droit pénal, et la peine devrait en tenir compte. Elle devrait, normalement, se refléter dans la peine qui est imposée par le tribunal qui connaît tous les faits de l'affaire et pas seulement un chiffre imprimé dans le Code criminel. Là encore, l'article proposé a une portée très large, et pourrait viser une série d'activités qui n'étaient peut-être pas prévues au départ — par exemple, les enfants qui trouvent une arme à feu dans la maison de leurs parents et qui l'utilisent. On peut penser à un jeune Autochtone qui hérite d'une arme qui a été utilisée à un moment donné et qui la décharge d'une façon qui est visée par le code. Il est évident qu'une arme à feu pourrait être une arme prohibée ou à usage restreint, et dans une telle situation, le tribunal devrait avoir le pouvoir de tenir compte de tous les éléments de la situation avant d'imposer une peine.

**La présidente :** Pour un jeune enfant?



**Mr. Spratt:** When I say a young child, I mean a young child that would be captured by this section. Perhaps it shows my age, which may be a good thing, if I think of anyone younger than me as being a young child. I could be turning into my parents; I am losing my hair.

To come back to the point, this proposed section is broad, and the Criminal Code should not repeat itself. This new section, in my submission, may not be necessary, given the crime data, but also given that there are many other sections of the Criminal Code that may address the problem, or perceived problem. If you look at section 86 of the Criminal Code and following, there are many charges that deal with weapons offences, including section 86, which is careless use of a firearm — a section that, in itself, has a minimum sentence and no maximum sentence. A judge using their discretion under that piece of legislation — or what discretion they may have, given that there is a minimum sentence — would be able to capture any conduct that is intended to be captured by this new piece of legislation.

As I said, duplication in the Criminal Code is not advantageous. In my experience, it leads to overcharging, laying of multiple charges for one act which leads to more complex trials, potential unfairness in negotiation in pre-trial conferences with the Crown and, ultimately, protracted litigation.

One must ask, given the existing sections of the Criminal Code and the crime data indicating that there has not been a rise in serious crime, is this new legislation really necessary? It is my submission that the answer to that question is no. As drafted, it is my position that, apart from being unnecessary, this proposed section could lead to much unfairness in the sentencing of individual offenders; unfairness that, unlike some other jurisdictions around the world, Canada has largely been able to avoid up until this point.

**Senator Nolin:** Mr. Spratt, thank you for taking the time to study with us.

**Mr. Spratt:** It is always a pleasure.

**Senator Nolin:** Did you testify before the House of Commons committee?

**Mr. Spratt:** I have not had that pleasure.

**Senator Nolin:** Have you read or listened to transcripts of proceedings of the Justice Committee in the House of Commons?

**Mr. Spratt:** I have. I do not expect that I have read all of them, but I have tried to make myself aware of them prior to coming here today.

**Senator Nolin:** Are you aware whether the argument you are raising today has been raised over there?

**Mr. Spratt:** I expect it has been.

**Senator Nolin:** I am asking you if you have read of it — I think it is an important argument.

**M. Spratt :** Lorsque je parle d'un jeune enfant, je veux dire un jeune enfant qui serait visé par cet article. Cela montre un peu mon âge, ce qui est peut-être une bonne chose, parce que je pense que tous ceux qui sont plus jeunes que moi sont de jeunes enfants. Je commence à ressembler à mes parents, je perds mes cheveux.

Pour revenir à ce que je disais, l'article proposé a une vaste portée et le Code criminel ne devrait pas se répéter. À mon avis, ce nouvel article n'est peut-être pas nécessaire, compte tenu des données relatives à la criminalité, mais également compte tenu du fait qu'il existe de nombreux autres articles du Code criminel qui permettent de s'attaquer à ce problème, ou à cette apparence de problème. Si vous examinez les articles 86 et suivants du Code criminel, vous constaterez qu'il y a de nombreuses accusations relatives aux armes, notamment l'article 86, qui réprime l'usage négligent d'une arme à feu — un article qui prévoit une peine minimale et pas de peine maximale. Le tribunal qui utiliserait le pouvoir discrétionnaire que lui accorde cette disposition — ou le pouvoir qu'il peut exercer, compte tenu de l'existence d'une peine minimale — pourrait l'appliquer à n'importe quelle conduite qui est visée par cette nouvelle mesure législative.

Comme je l'ai dit, il n'est pas souhaitable de multiplier les infractions du Code criminel. D'après mon expérience, cela incite les policiers à porter des accusations trop graves, des accusations multiples pour un seul acte, ce qui va entraîner des procès plus complexes, des risques d'injustice dans les négociations tenues au cours des conférences préalables au procès avec la Couronne et, finalement, des litiges interminables.

Il faut se demander si, compte tenu des dispositions que contient déjà le Code criminel et des données relatives à la criminalité indiquant que les crimes graves n'ont pas augmenté, cette nouvelle mesure législative est vraiment nécessaire? À mon avis, il faut répondre par non à cette question. Tel que rédigé, j'estime que, en plus d'être inutile, l'article proposé pourrait entraîner de graves injustices dans les peines imposées à certains contrevenants; une injustice qui, à la différence de certains autres pays au monde, le Canada a réussi, jusqu'ici, à éviter.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Spratt, je vous remercie d'avoir pris le temps d'étudier ce projet de loi avec nous.

**M. Spratt :** C'est toujours un plaisir.

**Le sénateur Nolin :** Avez-vous témoigné devant le comité de la Chambre des communes?

**M. Spratt :** Je n'ai pas eu ce plaisir.

**Le sénateur Nolin :** Avez-vous lu ou écouté la transcription des débats du Comité de la justice de la Chambre des communes?

**M. Spratt :** Oui. Je ne pense pas les avoir tous lus, mais j'ai essayé d'en prendre connaissance avant de venir ici aujourd'hui.

**Le sénateur Nolin :** Savez-vous si les arguments que vous avez soulevés aujourd'hui l'ont été là-bas?

**M. Spratt :** Je le penserais.

**Le sénateur Nolin :** Je vous demande si vous les avez lus — je pense que c'est un argument important.

**Mr. Spratt:** I know the argument has been raised. I have not read the details but I believe it is a very important argument and one that needs to be considered at all levels.

**Senator Nolin:** You have referred in your remarks to a document — and you were questioning its origin, you mentioned the Department of Justice — to the effect that those sentences do not work. Do you still have that document?

**Mr. Spratt:** I do not have it with me. I know there was a Justice Department report in 2002 and 2005. It dealt primarily with narcotics offences. I would submit that their analysis of minimum offences is quite apt in this case as well.

**Senator Nolin:** I do not want to depend on hearsay on the document. Could you check in your notes, in your library, to see if you still have that document? I am sure we would be glad to see it.

**The Chair:** I think we can actually find it. We have all these wonderful researchers.

**Senator Nolin:** I do not think it is on the website anymore.

**The Chair:** However, I think it is available to our staff through their resources.

**Senator Nolin:** Just to make sure we are talking about the same document, could you look at your papers and perhaps forward to the clerk a copy of the document you have?

**Mr. Spratt:** I will do my best, senator.

**Senator Nolin:** Thank you. Maybe it will help in future studies.

**The Chair:** This is not the last bill that will come before this committee on these matters.

**Senator Watt:** You have already raised the issue that I was very concerned about, but I will raise it again. For an Aboriginal child who happens to know where the rifles are stored, even though they are locked up, there is a good possibility that they could find the key and access those rifles. There is no age limit in this piece of legislation, and as you mention, it is very broad. I do agree with that.

Let us say in the case of a child who is under the age of 14, as an example, if that child happens to use pellet or BB guns — which they use pretty heavily in the North when they are beginning to use rifles; we even use those as a way of teaching our youngsters how to handle rifles — and the child happens to hit someone or wound someone, is it your opinion that the child will be charged?

**Mr. Spratt:** The child would have to be of an age to be charged under the Youth Criminal Justice Act, of course. To be honest, I am not sure how the Youth Criminal Justice Act would intersect with this piece of legislation when it comes down to sentencing. It

**M. Spratt :** Je sais que cet argument a été soulevé. Je n'ai pas lu les détails, mais je pense que c'est un argument très important qui devrait être pris en compte par tous les intéressés.

**Le sénateur Nolin :** Vous mentionnez dans vos remarques un document — et vous vous interrogez sur son origine, vous avez parlé du ministère de la Justice — qui indiquait que ces peines ne sont pas efficaces. Avez-vous encore ce document?

**M. Spratt :** Je ne l'ai pas avec moi. Je sais qu'il y a eu un rapport du ministère de la Justice en 2002 ou 2005. Il traitait principalement des infractions reliées aux stupéfiants. Je pense que l'analyse des peines minimales qu'il contient s'appliquerait également au cas qui nous occupe.

**Le sénateur Nolin :** Je ne voudrais pas avoir à me fier du oui-dire pour ce qui est de ce document. Pourriez-vous vérifier dans vos notes, dans votre bibliothèque, pour voir si vous avez encore ce document? Je suis sûr que nous serions heureux de l'examiner.

**La présidente :** Je pense que nous pourrions en fait le trouver. Nous avons d'excellents attachés de recherche.

**Le sénateur Nolin :** Je ne pense pas qu'il soit encore sur le site Web.

**La présidente :** Je pense, par contre, que notre personnel dispose de ressources qui lui permettraient de le retrouver.

**Le sénateur Nolin :** Je voudrais être sûr que nous parlons du même document, et je me demande si vous accepteriez d'examiner vos documents et peut-être de transmettre au greffier une copie du document que vous avez?

**M. Spratt :** Je ferai de mon mieux, sénateur.

**Le sénateur Nolin :** Merci. Cela nous aidera peut-être pour nos travaux futurs.

**La présidente :** Ce n'est pas le dernier projet de loi qui sera présenté au comité sur ces questions.

**Le sénateur Watt :** Vous avez déjà soulevé une question qui me préoccupait beaucoup, mais je vais y revenir. Prenons le cas d'un enfant autochtone qui sait où sont entreposés les fusils; même s'ils se trouvent dans un endroit fermé à clé, il est très possible qu'il arrive à trouver la clé et à prendre un de ces fusils. Il n'y a pas d'âge limite dans ce projet de loi, et comme vous l'avez mentionné, il a une portée très large. Je suis d'accord avec vous sur ce point.

Disons qu'il s'agit d'un enfant de moins de 14 ans, comme exemple, et que cet enfant utilise un fusil à plombs ou à air comprimé — une arme qui est très souvent utilisée dans le Nord lorsque les jeunes commencent à se servir d'un fusil; nous nous servons même de ces armes pour enseigner à nos jeunes comment manier un fusil — et disons que l'enfant tire sur quelqu'un ou blesse quelqu'un, pensez-vous que l'enfant puisse être accusé de quelque chose?

**M. Spratt :** Il faudrait, bien sûr, que cet enfant ait atteint l'âge qui permet d'être inculpé aux termes de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Pour être franc, je ne sais pas très bien comment la Loi sur le système de justice pénale pour les



is something that I would need to look into, but there could definitely be issues there. However, I expect if the child is of age, he would be charged.

**Senator Watt:** It is your opinion that the person would be charged, regardless of age, under the minimum sentence?

**Mr. Spratt:** Yes, and if the child is not charged, what we are really doing is removing discretion from the hands of judges and putting discretion in the hands of police officers as to when to charge and when not to charge, which could be problematic as well.

**Senator Watt:** At the same time, I do not think we have facilities in the North, even in the sub-Arctic, to take care of those young people who are breaking the law.

**Senator Angus:** Are you basically a defence attorney?

**Mr. Spratt:** I practice exclusively criminal defence.

**Senator Angus:** Is the Criminal Lawyers' Association a grouping of defence attorneys?

**Mr. Spratt:** That is correct, yes.

**Senator Angus:** In the views you are expressing here, you said you were speaking on behalf of the defence bar, is that correct?

**Mr. Spratt:** That is correct.

**Senator Angus:** Would you have had a meeting to put together your submission, or are you coming because you are here in Ottawa and you have that personal view?

**Mr. Spratt:** The association is headed by Mr. Frank Addario. Also, I have spoken to a number of members of the criminal defence bar — a number of members of the Criminal Lawyers' Association, including Mr. Matthew Weber, a senior partner at my firm who has practiced criminal law for a lot longer than I have.

The CLA is comprised of many senior lawyers, including Mr. Joe De Luca, who is currently doing a murder trial in Barrie. Through that trial, in fact, the jury vetting problem came to light. There are a number of very senior lawyers on the board of the CLA.

**Senator Angus:** This is the prevailing view of those individuals at the bar who are defending people charged with crime, is that correct?

**Mr. Spratt:** Yes. I do not think I have met a member of the criminal defence bar who is in favour of minimum sentences.

**Senator Angus:** I wanted to have that point on the record. Were you in the room when Minister Nicholson was having an interchange with my colleague Senator Bryden?

**Mr. Spratt:** Yes. I had the pleasure of catching the end of his testimony, and I think I did see that interaction.

adolescents se combinerait avec ce projet de loi pour ce qui est de la détermination de la peine. C'est un aspect que j'aimerais étudier, mais il est certain qu'il pourrait se poser des problèmes. Je pense, toutefois, que si l'enfant a atteint un certain âge, il pourrait faire l'objet d'accusations.

**Le sénateur Watt :** Pensez-vous que cette personne serait accusée, quel que soit son âge, avec cette peine minimale?

**M. Spratt :** Oui, et si l'enfant n'est pas accusé, ce projet de loi a, en réalité, pour effet de supprimer le pouvoir discrétionnaire que possèdent les tribunaux et de le remettre aux policiers qui décideront de porter ou non des accusations, ce qui pourrait également poser un problème.

**Le sénateur Watt :** Parallèlement, je ne pense pas qu'il existe, dans le Nord, des établissements, même dans la région subarctique, qui permettent de prendre en charge les jeunes qui ne respectent pas la loi.

**Le sénateur Angus :** Travaillez-vous en fait comme avocat de la défense?

**M. Spratt :** Je pratique exclusivement dans le domaine de la défense pénale.

**Le sénateur Angus :** Est-ce que la Criminal Lawyers' Association regroupe des avocats de la défense?

**M. Spratt :** C'est exact, oui.

**Le sénateur Angus :** Les opinions que vous exprimez ici sont bien celles du barreau de la défense, comme vous l'avez dit?

**M. Spratt :** C'est exact.

**Le sénateur Angus :** Avez-vous tenu une réunion pour préparer votre exposé ou venez-vous parce que vous vous trouvez à Ottawa et que vous avez votre opinion personnelle sur ces questions?

**M. Spratt :** L'association est dirigée par M. Frank Addario. J'ai également parlé à un certain nombre de membres du barreau de la défense pénale — un certain nombre de membres de la Criminal Lawyers' Association, y compris M. Matthew Weber, un avocat principal de mon cabinet qui pratique le droit pénal depuis beaucoup plus longtemps que moi.

La CLA regroupe de nombreux avocats d'expérience, y compris M. Joe De Luca, qui s'occupe, à l'heure actuelle, d'un procès pour meurtre à Barrie. C'est grâce à ce procès qu'en fait est apparu le problème que pose l'acceptation des jurés. Le conseil d'administration de la CLA comprend plusieurs avocats de grande expérience.

**Le sénateur Angus :** Et vous présentez l'opinion que l'on retrouve chez les membres du barreau qui défendent les personnes accusées d'un crime, est-ce bien exact?

**M. Spratt :** Oui. Je ne pense pas avoir jamais rencontré un avocat de la défense qui soit en faveur des peines minimales.

**Le sénateur Angus :** Je voulais que ce point figure au compte rendu. Étiez-vous dans la salle lorsque le ministre Nicholson a eu un échange avec mon collègue, le sénateur Bryden?

**M. Spratt :** Oui. J'ai eu le plaisir d'assister à la fin de son témoignage et je crois avoir entendu cet échange.

**Senator Angus:** Did you agree with the minister's responses?

**Mr. Spratt:** Could you remind me precisely what the issue was? There was a wide-ranging conversation.

**Senator Angus:** The issue was a standard academic argument in criminology, namely, whether mandatory minimum sentences are a deterrent. My colleague was making the case, after doing substantial study, that they are not a deterrent at all, and in fact may have the reverse effect. The minister put up a spirited contrary position.

I thought I had seen you sitting there. I do not want to put you on the spot.

**Mr. Spratt:** I heard the comments. The material I have reviewed, which I think has been presented to this committee on other bills, has said that it is not effective. In fact, I found an article on the Internet today from the *National Post* that said so.

**Senator Angus:** That is a great law journal. I will conclude with a question. Your position was clear, and I expected it to be that.

We are told, and read about every day, about a rampant crime wave with drive-by shootings and reckless killings. In Montreal there were four shootings last Sunday and Saturday. I believe that three of the four were fatal. It is a huge problem.

Have you a better suggestion to deal with that than what is in these bills?

**Mr. Spratt:** I may have to disagree with you on the point of it being a rampant problem. I do not know if there is empirical data to suggest that. In fact, the opposite may be true. However, I would submit that the current provisions under the Criminal Code are adequate to deal with the problem. To be honest, I have not seen a lenient sentence for homicide committed with a gun since I have been practising. I think the current legislation is adequate to deal with whatever problem there may be.

**Senator Angus:** That is fine. Thank you.

**Senator Baker:** Senator Joyal asked several questions of the minister, one of which pertained to the effect on prosecutions, to which the minister responded that prosecutions were done under the provincial attorneys general and ministers of justice. I think he forgot that we have a director of public prosecutions, and it is federal prosecutors who prosecute everything under the Controlled Drugs and Substances Act and under the Fisheries Act, and in many cases there is an interspersing of charges with the Criminal Code, so Senator Joyal's question was legitimate.

I would like to ask the witness about the effect of minimum sentences on plea bargaining. Would the fact that a convicted person would face enhanced sentences lead to an increase in the

**Le sénateur Angus :** Que pensez-vous des réponses qu'a fournies le ministre?

**M. Spratt :** Pourriez-vous me rappeler le sujet de la conversation? Plusieurs sujets ont été abordés.

**Le sénateur Angus :** Il s'agissait d'une discussion théorique classique en criminologie sur l'effet dissuasif des peines minimales obligatoires. Mon collègue affirmait, après avoir étudié la question de façon approfondie, que ces peines n'ont aucun effet dissuasif et qu'en fait, ont peut-être un effet contraire. Le ministre a présenté vigoureusement la position contraire.

Je pensais vous avoir vu assis là-bas. Je ne veux pas vous embarrasser.

**M. Spratt :** J'ai entendu ces commentaires. Les études que j'ai examinées, qui ont été, je crois, présentées au comité à propos d'autres projets de loi, affirment qu'elles ne sont pas efficaces. En fait, j'ai trouvé aujourd'hui un article du *National Post* sur Internet qui le disait.

**Le sénateur Angus :** C'est un excellent journal juridique. Je vais terminer par une question. Votre position était claire et je m'y attendais.

On entend dire tous les jours, et même dans les journaux, que nous assistons à une vague de crimes avec ces fusillades au volant d'une voiture et ces meurtres par insouciance. Dimanche et samedi dernier, il y a eu quatre fusillades à Montréal. Je pense qu'il y a eu un mort dans au moins trois des quatre. C'est un grave problème.

Pouvez-vous suggérer une solution qui serait meilleure que celle que proposent ces projets de loi?

**M. Spratt :** Je ne suis peut-être pas d'accord avec vous, lorsque vous parlez d'une vague de crimes. Je ne sais pas s'il existe des données empiriques qui l'indiquent. En fait, c'est peut-être le contraire. J'affirmerais toutefois que les dispositions actuelles du Code criminel sont tout à fait suffisantes pour régler ce problème. Pour être franc, depuis que je pratique le droit, je n'ai jamais vu un tribunal qui ait imposé une peine légère pour un homicide commis à l'aide d'une arme à feu. Je pense que les lois actuelles sont suffisantes pour régler tous les problèmes qui peuvent se poser.

**Le sénateur Angus :** Très bien. Merci.

**Le sénateur Baker :** Le sénateur Joyal a posé plusieurs questions au ministre, dont l'une touchait l'effet de cette mesure sur les poursuites, à quoi le ministre a répondu que les poursuites relevaient des procureurs généraux des provinces et des ministres de la Justice. Je pense qu'il a oublié que nous avons un directeur des poursuites pénales, et que ce sont des procureurs de la Couronne qui intentent les poursuites aux termes de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et de la Loi sur les pêches et que, bien souvent, il y a recoupement avec les accusations portées aux termes du Code criminel, de sorte que la question du sénateur Joyal était tout à fait légitime.

J'aimerais demander au témoin ce qu'il pense de l'effet des peines minimales sur le marchandage de plaidoyers. Est-ce que le fait qu'un condamné risque des peines plus graves va entraîner



number of plea bargains, such as pleading guilty to included offence or other offences under the same indictment, which would also lead to increased numbers of prisoners in Canada?

**Mr. Spratt:** I believe that minimum sentences do two things, neither of which is particularly advantageous: The first is that they remove discretion from the hands of judges and put it in the hands of prosecutors, who have the discretion to withdraw some charges and proceed on others. As a result, there is a great incentive for an accused who is facing a charge that carries a mandatory minimum to bargain with the Crown to avoid a trial or adjudication of the charge and plead guilty to an included offence. That is problematic because it is a misplacement of discretion. A judge should have that discretion. If we are worried about the exercise of discretion, a member of the judiciary who is accountable to appellate review is a safe place to put that discretion.

Conversely, mandatory minimum sentences may also result in more charges making their way to trial. If one is faced with a charge which carries a mandatory minimum sentence, especially if your criminal conduct is towards the lower end of the spectrum, there is no incentive to plea bargain because you know what sentence you will get. There is actually an incentive to proceed to trial, because after trial, if convicted, you will not face any more than the mandatory minimum because your conduct is on the lower end of the spectrum. Therefore, we have this plea bargaining problem as well as a potential backlog in the courts through charges that could have been resolved earlier but simply are not, because of the mandatory minimum sentence.

**Senator Baker:** I have one further short question. You observed that we are increasing the numbers of offences in the Criminal Code that already cover, in part, the same delict. You mentioned section 86.1, careless use of firearm; section 221, criminal negligence; discharging a firearm recklessly, section 244; section 87, possession of a weapon dangerous to the public peace; section 267(1)(a), assault with a dangerous weapon, to wit, a sling shot.

The answer given in response to that argument was that the Crown would “kienapple out” those offences and the person would go to trial not on all of these offences individually and that would not increase the number of offences. What do you say in response to that?

**Mr. Spratt:** In my experience, it is the court that would apply the “kienapple principle” after convictions are entered, that is, the rule against multiple convictions. We often see someone charged with assault and assault with a weapon, for example. I have not seen one of those charges stayed or withdrawn prior to trial. The

augmentation du nombre marchandages de plaidoyers, comme celui des plaidoyers de culpabilité à une infraction incluse ou à d'autres infractions mentionnées dans le même acte d'accusation, ce qui aurait également pour effet d'augmenter le nombre des détenus au Canada?

**M. Spratt :** J'estime que les peines minimales ont deux effets, dont aucun n'est vraiment avantageux : Le premier est qu'elles retirent aux tribunaux un pouvoir discrétionnaire pour le remettre aux procureurs de la Couronne, qui ont la possibilité de retirer certaines accusations et d'aller de l'avant pour d'autres. L'accusé qui fait face à une accusation qui comporte une peine minimale obligatoire est ainsi incité à marchander un plaidoyer avec la Couronne pour éviter le procès et être déclaré coupable de l'accusation et à plaider coupable à une infraction incluse. Cela soulève des problèmes, parce que le pouvoir discrétionnaire n'est pas confié à l'instance appropriée. C'est le tribunal qui devrait disposer de ce pouvoir discrétionnaire. Si nous nous posons des questions au sujet de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, il faut admettre que le confier à un membre de la magistrature dont la décision est susceptible d'appel est la chose à faire.

D'un autre côté, les peines minimales obligatoires peuvent également faire en sorte que davantage d'accusations fassent l'objet d'un procès. L'accusé qui fait face à une accusation assortie d'une peine minimale obligatoire, en particulier dans le cas où son comportement criminel semble peu grave, n'est pas incité à plaider coupable, parce qu'il sait déjà quelle est la peine qu'il va obtenir. L'accusé est en fait poussé à aller au procès, parce qu'après le procès, s'il est déclaré coupable, il ne risque pas de se voir imposer une peine supérieure à la peine minimale obligatoire dans le cas où sa conduite est relativement peu grave. Il y a donc un problème, sur le plan du marchandage de plaidoyers, ainsi qu'un risque de surcharger les tribunaux, parce qu'on a porté des accusations qui auraient pu être réglées plus rapidement, mais qui ne l'ont pas été, à cause de la peine minimale obligatoire.

**Le sénateur Baker :** J'ai une autre question brève. Vous avez fait remarquer que nous sommes en train d'augmenter le nombre des infractions du Code criminel qui couvrent, déjà, en partie, au moins, le même délit. Vous avez parlé de l'article 86.1, l'usage négligent d'une arme à feu, de l'article 221, négligence criminelle, le fait de décharger une arme à feu avec insouciance, l'article 244, l'article 87, fait de porter une arme à feu dans un dessein dangereux pour la paix publique; l'alinéa 267(1)a), agression armée, à savoir avec un lance-pierre.

La réponse qui a été fournie à cet argument était que la Couronne pourrait invoquer l'arrêt « Kienapple » pour éviter toutes ces infractions et que la personne subirait un procès qui ne porterait pas sur toutes les infractions et que cela n'augmenterait donc pas le nombre des infractions. Que répondez-vous à cela?

**M. Spratt :** D'après mon expérience, c'est le tribunal qui devrait appliquer le « principe Kienapple » après les déclarations de culpabilité, c'est-à-dire, la règle contre les condamnations multiples. Il arrive souvent que l'accusé fasse l'objet d'une accusation de voies de fait et d'agression armée, par exemple. Je

accused is arraigned on all and the trial takes place on all, so I have not seen the Crown use that discretion.

**Senator Baker:** You overlooked a section. You mentioned section 244 at the beginning and you said, and I think you misspoke, that this minimum sentence only applied to restricted firearms and prohibited firearms. That is in subsection (a), but subsection (b) says "in any other case."

**Mr. Spratt:** Yes.

**Senator Baker:** So this would apply not only to restricted firearms but to a BB gun, a pellet gun and a sling shot.

**Senator Wallace:** Mr. Spratt, hearing you speak about mandatory minimums, I am almost left with the impression that this bill is introducing mandatory minimum sentencing for the first time to the Criminal Code, but of course that is not the case, is it?

**Mr. Spratt:** No. The code is replete these days with mandatory minimum sentences. This is yet another example of them.

**Senator Wallace:** Those mandatory minimums in the code today have been introduced in the past through a series of governments. It is certainly not only the current government that has introduced mandatory minimum sentences. Is that not correct?

**Mr. Spratt:** Many governments have supported mandatory minimum sentences in the past.

**Senator Wallace:** A series of governments have obviously felt that they represent some value to society. They provide some value to law enforcement, I would have to assume. Would you not agree?

**Mr. Spratt:** Perhaps that, or perhaps it is politically advantageous. I do not know which one it may be.

**Senator Wallace:** Code provisions would be introduced because they are politically advantageous as opposed to serving the interests of justice. You as a legal counsel would suggest that?

**Mr. Spratt:** I say that, not to be disrespectful.

**Senator Wallace:** There is a serious administration of justice issue. I would not agree, but I will not comment further on what you have to say.

**Mr. Spratt:** I say that, not to be disrespectful, senator, but merely because I have not seen empirical evidence that would suggest that these minimum sentences have utility.

n'ai jamais vu une de ces accusations suspendues ou retirées avant le procès. L'accusé doit plaider sur toutes les accusations, et le procès porte sur toutes les accusations, de sorte que je n'ai jamais vu la Couronne utiliser ce pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Baker :** Vous avez oublié un article. Vous avez mentionné l'article 244 au début et vous avez déclaré, et je crois que vous vous êtes trompé, que cette peine minimale s'appliquait uniquement aux armes à feu à autorisation restreinte et aux armes à feu prohibées. Cela figure à l'alinéa a), mais l'alinéa b) énonce « dans tous les autres cas ».

**M. Spratt :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Cette disposition ne s'appliquerait donc pas uniquement aux armes à feu à utilisation restreinte, mais également à un fusil à air comprimé, à un fusil à plombs et à un lance-pierre.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Spratt, lorsque je vous entends parler des peines minimales obligatoires, j'ai presque l'impression que ce projet de loi introduit, pour la première fois, ce genre de peine dans le Code criminel, mais bien sûr, ce n'est pas le cas, n'est-ce pas?

**M. Spratt :** Non. Le code est rempli, ces jours-ci, de dispositions prévoyant des peines minimales obligatoires. C'est un autre exemple de ce genre de peine.

**Le sénateur Wallace :** Ces peines minimales obligatoires qui se trouvent dans le code aujourd'hui ont été introduites par différents gouvernements. Le gouvernement actuel n'est certainement pas le seul à avoir adopté ce genre de peine. N'est-ce pas exact?

**M. Spratt :** De nombreux gouvernements ont introduit des peines minimales obligatoires.

**Le sénateur Wallace :** Il est évident que différents gouvernements ont estimé que ces peines avaient une certaine valeur pour la société. Elles offrent également un intérêt pour les services de police, c'est ce que je dois penser. N'êtes-vous pas d'accord?

**M. Spratt :** C'est peut-être le cas ou c'est peut-être parce que cela est avantageux sur le plan politique. Je ne sais pas quelle est l'explication à retenir.

**Le sénateur Wallace :** Le gouvernement introduirait des dispositions dans le Code, parce qu'il risque d'en retirer un avantage sur le plan politique et non pas parce que cela est dans l'intérêt de la justice. En tant qu'avocat, c'est ce que vous affirmez?

**M. Spratt :** C'est ce que je dis, sans vouloir, bien sûr, vous manquer de respect.

**Le sénateur Wallace :** C'est une question grave qui touche l'administration de la justice. Je ne suis pas d'accord avec vous, mais je ne ferai pas d'autres commentaires sur ce que vous dites.

**M. Spratt :** J'affirme cela, sans vouloir vous manquer de respect, sénateur, uniquement parce que je n'ai vu aucune preuve empirique qui montre que ces peines minimales ont une utilité.



**Senator Wallace:** Have you researched that yourself in regard to the existing minimum sentences? Are you telling us that the mandatory minimums in the code today have had no impact on creating a deterrence in regard to the commission of crime?

**Mr. Spratt:** I am saying that I have not seen that research.

**Senator Wallace:** You do not have the research? You do not know yourself?

**Mr. Spratt:** I have not seen that research. I do not know if the committee has been presented with it, but I know the Department of Justice, in regard to that —

**Senator Wallace:** You are giving the evidence. We have already heard from the Department of Justice. Your position is that you have nothing to offer to support your statement, or your impression, I guess, that deterrence is not created from mandatory minimum sentences. You cannot comment on that?

**Mr. Spratt:** It is my position that it is not. I have not seen anything to change that position.

**Senator Wallace:** You have no evidence to present to us to support that position?

**Mr. Spratt:** No. I think others would be in a better position to present that evidence.

**Senator Wallace:** You made a comment in your evidence in regard to the approach being taken not only by this bill but perhaps others. You boiled it down to a statement that, in your opinion, it seems that government is saying that crime can only be stopped by longer sentences. I hope that was a misstatement on your part. I hope you would agree that there is far more to the administration of justice than simply longer sentences and that you would not boil it all down to that as being the sole thrust of the government's approach.

**Mr. Spratt:** In this legislation, to be fair, there are enhanced peace bond provisions. What I find troubling in this legislation is that discretion is deemed to be wise and valuable in certain circumstances, yet removed in other circumstances in potentially an unfair way.

**Senator Wallace:** You also said that it would appear the government is turning its back on a fair and just sentencing system that exists today. I would suggest to you that the public and law enforcement officials would take serious exception to that and have serious doubts that the existing system is at all times a fair and just sentencing system. In part, that is why this bill is being introduced. Would you not agree that there is a wide divergence of opinion on that?

**Le sénateur Wallace :** Avez-vous fait vous-même une recherche au sujet des peines minimales existantes? Affirmez-vous que les peines minimales obligatoires qui figurent dans le code aujourd'hui n'ont aucun effet dissuasif pour ce qui est de la perpétration d'une infraction?

**M. Spratt :** Je dis que je n'ai pas vu ces études.

**Le sénateur Wallace :** Vous n'avez pas ces études? Vous ne le savez pas par vous-même?

**M. Spratt :** Je n'ai pas vu ces études. Je ne sais pas si elles ont été présentées au comité, mais je sais que le ministère de la Justice, au sujet de...

**Le sénateur Wallace :** C'est vous qui témoignez. Nous avons déjà entendu des représentants du ministère de la Justice. Vous affirmez que vous n'avez rien à présenter pour appuyer votre déclaration, ou votre impression, plutôt, selon laquelle les peines minimales obligatoires n'ont aucun effet dissuasif. Vous ne pouvez pas faire de commentaire à ce sujet?

**M. Spratt :** J'estime que ce n'est pas le cas. Je n'ai rien vu qui m'amène à changer ma position.

**Le sénateur Wallace :** Vous n'avez aucune étude à nous présenter à l'appui de votre position?

**M. Spratt :** Non. Je pense que d'autres seraient mieux placés que moi pour présenter ces études.

**Le sénateur Wallace :** Au cours de votre témoignage, vous avez fait un commentaire au sujet de l'approche qui avait été adoptée, non seulement avec ce projet de loi, mais peut-être aussi avec d'autres. Vous avez résumé votre commentaire en disant qu'à votre avis, le gouvernement semblait affirmer qu'on ne peut lutter contre la criminalité qu'en imposant des peines très longues. J'espère que vous vous êtes mal exprimé. J'espère que vous admettez que l'administration de la justice ne se résume pas uniquement à l'imposition de lourdes peines et que vous ne pensez pas que c'est à cela uniquement que se résume l'approche du gouvernement.

**M. Spratt :** Dans ce projet de loi, pour être juste, il faut mentionner qu'il y a des dispositions relatives à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Je trouve troublant que, dans ce projet de loi, le pouvoir discrétionnaire soit réputé être utile et sage dans certaines circonstances, mais qu'on le supprime dans d'autres cas au risque d'entraîner des résultats inéquitables.

**Le sénateur Wallace :** Vous avez également affirmé qu'il semblait que le gouvernement s'écarterait du système juste et équitable de détermination de la peine qui existe aujourd'hui. Je peux vous dire que le public et les policiers ne seraient pas d'accord avec cette affirmation et entretiennent de graves doutes sur le fait que le système actuel est toujours un système juste et équitable de détermination de la peine. C'est en partie la raison pour laquelle ce projet de loi a été présenté. Reconnaissez-vous qu'il existe une grande divergence d'opinions sur ce sujet?

**Mr. Spratt:** I agree there is a wide divergence of opinion on that, just as there are a wide diverse of offenders and types of offences, which is why discretion and paying attention to the differences among those are things that should be encouraged instead of discouraged.

**Senator Wallace:** As you said in response to Senator Angus' question, you do represent the accused. You represent defendants, and that is your perspective. Thank heavens you are there to do that important job, but that is your perspective.

**The Chair:** Senator Wallace, if we have time for a second round, you will be on it.

**Mr. Spratt:** I am a criminal defence attorney, and it is my job to ensure that the process is fair to accused people who are presumed innocent.

**Senator Joyal:** I remind honourable senators that that is the fundamental principle on which the criminal justice system of Canada is based.

Mr. Spratt, you have explained to us the impact that these amendments could have on plea bargaining. On the basis of your experience, how does it work when a Crown attorney discusses with you or another defence lawyer the grounds on which to choose negotiating with the lawyers? Is it based on the chances of success in court?

**Mr. Spratt:** I have not had experience with these provisions, but I have had experience with other provisions, some dealing with firearms. Quite often, there is a mandatory minimum sentence, and a good example perhaps is the impaired law. There is a mandatory 14-day minimum sentence upon a second conviction, should the Crown attorney choose to file the notice of increased penalty. Quite often, if the circumstances are explained — if, for example, the family situation, the work situation, an offence on the minor end, the Crown may choose not to file the notice of increased penalty and therefore there would not be a mandatory minimum sentence. Similar things can occur for other offences where there are mandatory minimum sentences. Typically, in my experience, that is how the negotiation at that point would proceed.

There is always a risk that you are left with an accused who is facing a mandatory minimum sentence and may take a plea bargain. They may, in the face of what seems to be a strong Crown case, take a plea bargain where the mandatory minimum offence is withdrawn by the Crown and plead guilty for a custodial period in relation to an offence without a mandatory minimum. Of course, an accused at that point is in a very stressful position, and it is always difficult, from my perspective, to ensure that the accused should be pleading guilty. Sometimes it is against my advice, and sometimes I have to remove myself from a case where an accused would want to do that because they are facing a long sentence, or a mandatory sentence, should they be found guilty.

**M. Spratt :** Je reconnais qu'il existe une grande divergence d'opinions sur ce sujet, tout comme il existe une grande diversité de contrevenants et de types d'infractions, ce qui est la raison pour laquelle il conviendrait d'encourager, et non pas de décourager, l'utilisation d'un pouvoir discrétionnaire et la prise en compte des différences de ce genre.

**Le sénateur Wallace :** Comme vous l'avez dit en réponse à la question du sénateur Angus, vous représentez les accusés. Vous les représentez et c'est votre point de vue. Heureusement que vous êtes là pour faire ce travail important, mais c'est votre point de vue.

**La présidente :** Sénateur Wallace, si nous avons le temps de faire un deuxième tour, vous y participerez.

**M. Spratt :** Je suis un procureur de la défense, et mon travail consiste à veiller à ce que la procédure soit équitable pour les accusés qui sont présumés innocents.

**Le sénateur Joyal :** Je rappelle aux honorables sénateurs que c'est le principe fondamental sur lequel repose le système de justice pénale du Canada.

Monsieur Spratt, vous nous avez expliqué quel serait l'effet que ces modifications pourraient avoir sur le marchandage de plaidoyers. D'après votre expérience, comment cela se passe-t-il lorsqu'un procureur de la Couronne parle avec vous ou avec un autre avocat de la défense des motifs pour lesquels il décide de négocier avec les avocats? Est-ce que cela dépend de la probabilité d'obtenir gain de cause devant le tribunal?

**M. Spratt :** Je ne sais pas comment ces dispositions seront appliquées, mais j'ai eu cette expérience avec d'autres dispositions, dont certaines traitent des armes à feu. Bien souvent, il y a une peine minimale obligatoire, et un bon exemple est peut-être la disposition relative à la conduite en état d'ébriété. Il y a une peine minimale obligatoire de 14 jours en cas de deuxième condamnation, si le procureur de la Couronne décide de déposer un avis de peine aggravée. Bien souvent, si les circonstances sont expliquées au procureur de la Couronne — si, par exemple, la situation familiale ou la situation professionnelle s'y prête, si l'infraction est peu grave, celui-ci peut décider de ne pas déposer un avis de peine aggravée et donc, de ne pas demander la peine minimale obligatoire. Le même genre de choses peut se passer pour d'autres infractions passibles d'une peine minimale obligatoire. Habituellement, d'après mon expérience, c'est ainsi que les négociations se font.

Il y a toujours le risque que l'accusé qui fait face à une peine minimale obligatoire décide d'enregistrer un plaidoyer de culpabilité. Si le dossier de la Couronne semble très solide, il peut accepter de plaider coupable à une infraction qui ne comporte pas de peine minimale obligatoire et accepter une peine d'emprisonnement, en échange de quoi la Couronne retire l'infraction punissable par une peine minimale obligatoire. Bien sûr, l'accusé se trouve alors dans une situation très stressante et j'ai toujours du mal, de mon point de vue, à me convaincre que l'accusé devrait plaider coupable. Il le fait parfois contre mon avis et il m'est arrivé de me retirer d'un dossier lorsque l'accusé voulait le faire parce qu'il risque une peine obligatoire ou une longue peine d'emprisonnement s'il est trouvé coupable.



**Senator Joyal:** In that context, could we not consider the situation where, for the sake of expediency of justice on the eve of a trial when there is a list of charges, they pick and choose which one they will agree on between the defence lawyer and the Crown attorney and try to skip the higher charges because, on another one, the accused would accept a plea bargain?

**Mr. Spratt:** Yes. The short answer is yes.

**Senator Joyal:** When the minister was here, I counted 13 times that he said, "We have to send the right message." It was a leitmotif of his presentation. It seems to me that it does not send the right message if, at the trial level, they pick and choose the charge on which the accused will be brought before the court.

**Mr. Spratt:** The placement of the discretion in the Crown attorney's hands may be problematic, but also at that point the meetings between defence counsel and Crown are not a matter of public record. They are not in open court. There may be a valid reason to come to that sort of agreement. There may be valid circumstances that would justify that sort of agreement. Since it is not in open court, victims of crime or members of the public might not be fully informed about why that decision was taken. It would be my preference not to have a mandatory minimum sentence, to air that in front of a judge, who is subject to appellate review should a mistake be made, and that such matters be of public record. In my opinion, the public is more informed that way and might have a more accurate picture of what happened in that specific case.

**Senator Joyal:** Thank you.

**Senator Bryden:** There is much that one could say. One thing I should make very clear is that I am not indicating that this government was the first to discover mandatory minimums, but they sure know how to pile them up. I was as much opposed to mandatory minimums when they first came in under, I believe, the Mulroney administration, but certainly there were mandatory minimums during both the Chrétien and Martin administrations.

In fairness to everyone, we do not live in a bubble here. I have only been here 15 years, although I have been involved with law for quite a long time. In many instances, the change does come from political pressure from the police and from all kinds of different sources, including whoever your opposition is, in order to try for a match. For God's sake, do not pretend that you are soft on crime, because if you do that, that is a terrible thing for a politician. Whether it works or not, you have to appear to be hard on crime.

**Senator Joyal:** It is the right message.

**Senator Bryden:** We heard it today.

**The Chair:** This is a fabulous debate, but is there a question?

**Le sénateur Joyal :** Dans ce contexte, peut-on penser à une situation où pour accélérer les choses à la veille d'un procès où il y a de nombreuses accusations, l'avocat de la défense et le procureur de la Couronne choisissent ensemble les accusations sur lesquelles ils s'entendent et essaient de retirer les accusations les plus graves, parce que, à propos d'une autre accusation, l'accusé accepte de plaider coupable?

**M. Spratt :** Oui. En bref, oui.

**Le sénateur Joyal :** Lorsque le ministre était ici, j'ai constaté qu'il avait déclaré à 13 reprises : « Nous devons envoyer le bon message. » C'était le leitmotiv de son exposé. Il me semble que ce n'est pas envoyer le bon message si, au moment du procès, ces personnes choisissent l'accusation pour laquelle l'accusé sera traduit devant les tribunaux.

**M. Spratt :** Le fait de placer un pouvoir discrétionnaire entre les mains du procureur de la Couronne peut soulever certains problèmes et il y a également le fait qu'à ce moment, les discussions entre l'avocat de la défense et la Couronne ne sont pas publiques. Elles ne se font pas en audience publique. Il peut exister une raison valide d'en arriver à ce genre d'entente. Il peut exister des circonstances qui justifient ce genre d'entente. Mais, étant donné que ces discussions n'ont pas lieu en audience publique, les victimes du crime ou les membres du public ne peuvent connaître les motifs de ce genre de décision. Je préférerais qu'il n'y ait pas de peine minimale obligatoire, et que ces aspects soient discutés devant un juge, dont la décision peut faire l'objet d'un appel en cas d'erreur, et que ces choses figurent dans un dossier public. À mon avis, le public serait mieux informé de cette façon et aurait une meilleure idée de ce qui s'est produit dans une affaire donnée.

**Le sénateur Joyal :** Merci.

**Le sénateur Bryden :** Il y aurait beaucoup à dire. J'aimerais toutefois préciser que je ne dis pas que ce gouvernement a découvert les peines minimales obligatoires, mais je dois dire qu'il sait comment les accumuler. J'étais tout aussi opposé aux peines minimales obligatoires, lorsqu'elles ont été introduites, pour la première fois, par l'administration Mulroney, je crois, mais il y a également eu des peines minimales obligatoires pendant les gouvernements Chrétien et Martin.

Pour être juste envers tous, je dois dire que nous ne vivons pas dans une tour d'ivoire. Cela ne fait que 15 ans que je suis ici, même si je travaille dans le milieu juridique depuis beaucoup plus longtemps. Bien souvent, les changements viennent des pressions politiques exercées par la police et par toute sorte d'autres sources, y compris, éventuellement, l'opposition, et visent à obtenir un avantage. Il ne faut, bien sûr, jamais avouer vouloir être clément pour les criminels, parce que si un politicien le fait, il s'en repentira. Que cela soit efficace ou non, il faut toujours paraître vouloir être sévère avec les criminels.

**Le sénateur Joyal :** C'est le bon message.

**Le sénateur Bryden :** Nous l'avons entendu aujourd'hui.

**La présidente :** C'est un débat extraordinaire, mais allez-vous poser une question?

**Senator Bryden:** In any event, there is no evidence that indicates, from any jurisdiction we were able to check, that mandatory minimums acted as a deterrent and reduced crime.

I have two things to say. First, everyone probably knows this, but the Supreme Court has ruled that Parliament has the right and the ability to legislate minimum sentences. It is there. I do not know that they are recommending that they do it. It does not violate the Charter.

**Senator Angus:** The Supreme Court is not recommending that they do not, either.

**Senator Bryden:** No, but they are there. Whether they are as useless, as I think they are, that is up to the people to make a decision on that.

I will make the other point that I was trying to make with the minister in one sentence. There has been evidence within the last three weeks that communities that have had a reduction in crime came from them allocating — in one instance, \$1 per capita, and in another \$2 per capita — for the purpose of crime prevention, particularly in young gangs. The result of that was a 30 per cent reduction in one instance and a 35 per cent in another community in a different area.

Right now there is no real evidence that part of the thrust of our Justice Department is to prevent crime. Those communities spent their money on making sure that there were things for these people to do, ensuring that there was an opportunity to go to university. There are other ways to make our communities safer besides simply locking people up and throwing away the key for at least seven years.

**The Chair:** I was about to give Senator Wallace an occasion to make a corresponding debating contribution, but we have run out of time. Our interpreters must get to another building for another committee in five minutes.

**Senator Joyal:** Give him the opportunity tomorrow.

**The Chair:** We will give you that opportunity tomorrow morning, Senator Wallace.

Colleagues, our next meeting will be tomorrow morning in this room at 10:45. Tomorrow morning we shall hear from the RCMP, from the Canadian Association of Chiefs of Police and from the Canadian Centre for Justice Statistics.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Thursday, June 18, 2009

The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m. to consider Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants).

**Senator Joan Fraser (Chair)** in the chair.

**Le sénateur Bryden :** De toute façon, il n'existe aucune preuve, dans les pays que nous avons étudiés, qui montre que les peines minimales obligatoires ont eu un effet dissuasif et ont réduit la criminalité.

J'ai deux choses à dire. Premièrement, tout le monde sait probablement ceci, mais la Cour suprême a jugé que le Parlement avait le droit et le pouvoir d'adopter les peines minimales. C'est reconnu. Je ne pense pas que la Cour suprême recommande de le faire. Ce n'est pas contraire à la Charte.

**Le sénateur Angus :** La Cour suprême n'a pas non plus recommandé qu'il ne le fasse pas.

**Le sénateur Bryden :** Non, mais elles sont là. Qu'elles soient utiles ou non, comme je le pense plutôt, c'est à la population de se prononcer.

Je vais faire l'autre remarque que je voulais faire au ministre en une seule phrase. Il y a moins de trois semaines, il a été démontré que les collectivités qui avaient affecté — dans un cas, un dollar par personne, et dans un autre, deux dollars par personne — à la prévention du crime, en particulier pour les gangs de jeunes, avaient enregistré une diminution de la criminalité. Cette méthode a entraîné une réduction de la criminalité de 30 p. 100 dans un cas et de 35 p. 100 dans une autre collectivité d'une autre région.

À l'heure actuelle, il n'existe aucun élément indiquant qu'une partie de l'action de notre ministère de la Justice vise à prévenir les crimes. Ces collectivités ont dépensé leur argent pour créer des activités pour ces personnes et veiller à ce qu'elles puissent aller à l'université. Il existe d'autres façons de protéger la population que de simplement emprisonner les gens et de les laisser en prison pendant au moins sept ans.

**La présidente :** J'allais donner au sénateur Wallace la possibilité de vous répondre dans ce débat, mais nous avons dépassé l'horaire. Nos interprètes doivent se rendre dans un autre édifice dans cinq minutes pour travailler pour un autre comité.

**Le sénateur Joyal :** Vous pourrez lui donner cette possibilité demain.

**La présidente :** Nous vous donnerons cette possibilité demain matin, sénateur Wallace.

Chers collègues, notre prochaine réunion aura lieu demain matin dans cette salle à 10 h 45. Nous entendrons demain matin des représentants de la GRC, de l'Association canadienne des chefs de police et du Centre canadien de la statistique juridique.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le jeudi 18 juin 2009

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, pour étudier le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire).

**Le sénateur Joan Fraser (présidente)** occupe le fauteuil.



[Translation]

**The Chair:** Welcome to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are continuing our study of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants). To start us off this morning, we welcome representatives from police forces. Our witnesses are Michel Aubin, Director, Federal and International Operations from the Royal Canadian Mounted Police and, from the Canadian Association of Chiefs of Police, Todd Shean.

[English]

Thank you very much for being here, gentlemen. We are glad to have you. Mr. Shean, please proceed.

**Todd Shean, Representative, Canadian Association of Chiefs of Police:** Thank you. My name is Todd Shean, and I am the Director General for the RCMP's Drugs and Organized Crime Branch. I appear before you today as a representative of the Canadian Association of Chiefs of Police, CACP. I am a member of the committee on organized crime with the CACP.

The organized crime committee seeks to enhance cooperation among law enforcement agencies at home and abroad. It promotes innovative law enforcement initiatives and advocates for public policy and legislative change. On behalf of the Canadian law enforcement community, I thank you for providing us with this opportunity.

[Translation]

The committee has invited me to discuss the proposed legislation that would provide the justice system with new tools to fight street gangs and other forms of organized crime.

[English]

The CACP welcomes Bill C-14. It is a long-awaited legislative response to the phenomenon of murder and other acts of extreme violence committed by organized crime.

I would like to take this opportunity to discuss more generally the current organized crime situation in Canada and what the future holds for us in this respect if we do not find a solution. I would like to share some thoughts about two extreme situations that we seem to be experiencing in the fight against organized crime in Canada.

Police services are constantly being challenged to adjust to the following two contrasting trends in today's criminal world: increasing violence between gangs and increasing infiltration into the legal economy by organized crime. Both of these trends are occurring within different contexts in each province and alliances between members of organized crime do not respect borders.

[Français]

**La présidente :** Bienvenue au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire). Nous accueillons ce matin, tout d'abord, des représentants des forces policières. Nos témoins sont Michel Aubin, directeur, Opérations fédérales et internationales à la Gendarmerie royale du Canada, et, de l'Association canadienne des chefs de police, Todd Shean.

[Traduction]

Merci beaucoup de votre présence parmi nous, messieurs. Nous sommes heureux de vous accueillir. Monsieur Shean, la parole est à vous.

**Todd Shean, représentant, Association canadienne des chefs de police :** Merci. Je m'appelle Todd Shean et je suis le directeur général de la Sous-direction de la police des drogues et du crime organisé de la GRC. C'est en tant que délégué de l'Association canadienne des chefs de police, l'ACCP, que je compare devant vous aujourd'hui, car je suis membre du comité du crime organisé de l'ACCP.

Le comité du crime organisé s'emploie à accroître la coopération entre les organismes d'application de la loi au Canada et à l'étranger, à promouvoir des initiatives novatrices en matière d'application de la loi ainsi qu'à recommander des changements sur le plan de la politique officielle et sur le plan législatif. Au nom des gens qui travaillent dans le domaine de l'application de la loi au Canada, je vous remercie de nous donner l'occasion d'être ici.

[Français]

Le comité m'a invité à venir parler du projet de loi qui fournirait au système judiciaire de nouveaux outils pour lutter contre les gangs et d'autres formes de crime organisé.

[Traduction]

L'ACCP accueille favorablement le projet de loi C-14, qui constitue une réponse législative longtemps attendue au phénomène des meurtres et autres actes de grande violence commis par le crime organisé.

Je souhaiterais profiter de l'occasion pour élargir le sujet et discuter de la situation actuelle du crime organisé au Canada et de ce que nous réserve l'avenir à cet égard si nous n'y remédions pas. Je vous propose une réflexion sur deux situations extrêmes que nous semblons vivre au pays dans la lutte au crime organisé.

Les services policiers font face à un défi constant : ils doivent s'adapter à deux réalités opposées et actuelles du monde criminel que sont la montée de la violence entre gangs et la montée de l'infiltration dans les économies légales par les acteurs du crime organisé. Ces réalités revêtent des visages différents selon les provinces, et les alliances entre les membres du crime organisé n'ont pas de frontière.

The first trend observed by police officers is associated with the increasingly violent and unpredictable nature of organized street crime. In that context, trafficking and use of firearms is becoming more common in certain regions of Canada, thus increasing the risks to citizens and police officers.

Conversely, the leaders of large criminal organizations seem to be trying to step back. These high-level actors in organized crime are becoming more strategic. They are trying to pass themselves off as businessmen and investors in addition to learning more about how to protect themselves following each major investigation. Thus, certain elements of high-level organized crime are currently seeking to take advantage of growing partnerships between criminal organizations, of globalization and of the difficult economic situation.

While Bill C-14 includes measures that we wholeheartedly support in terms of fighting violence associated with organized crime, we believe that our economies and free enterprise must be protected against increasing attempts by the higher echelons of traditional organized crime to enter the market place as economic actors, but according to the rules of the criminal underworld. These senior organized crime figures operate by intimidating rivals, taking over contract awards and acquiring monopolies. In the medium to long term, these practices will certainly undermine the economy and will also discourage good investors, particularly during difficult economic times. Organized crime's infiltration into various market economies is therefore a matter that deserves our concern.

*[Translation]*

Many sectors of the economy are already at risk, including construction, trucking, landscaping, equipment rentals, towing, sports teams, et cetera.

*[English]*

The challenge is to find legislative tools and methods to curb this phenomenon, which requires large amounts of police resources over very long periods, sometimes with mixed results. Without taking into account the extensive delay in even detecting this sort of operation, members of organized crime know how to protect themselves from long police actions by covering the trail of their dirty money.

I would now like to point out two aspects that could support our efforts. First, we need to discourage support for organized crime by facilitators, such as certain lawyers, notaries, accountants, tax professionals, real estate brokers and foreign exchange dealers, who have been corrupted by members of organized crime or who fail to report law-breaking. Second, we need to encourage partnerships between the various law enforcement and regulatory organizations in sharing information.

La première réalité constatée par les policiers est liée au fait que le crime organisé de rue est de plus en plus violent et imprévisible. Dans ce contexte, le trafic et l'utilisation d'armes à feu sont devenus monnaie courante dans certaines régions du Canada, augmentant ainsi les risques pour les citoyens et les policiers.

À l'inverse, les dirigeants des organisations criminelles d'envergure semblent chercher à prendre du recul. Ces acteurs de haut niveau deviennent plus stratégiques. Ils cherchent à se donner des allures d'hommes d'affaires et d'investisseurs et raffinent constamment leurs méthodes de protection personnelle à la suite de chaque enquête importante. Par conséquent, certains éléments du crime organisé de haut niveau tentent actuellement de profiter des partenariats toujours plus nombreux entre les organisations criminelles, de la mondialisation et de la situation économique difficile.

Le projet de loi C-14 prévoit des mesures qui portent sur la lutte à la violence issue du crime organisé auxquelles nous donnons un appui inconditionnel, mais nous croyons qu'il faut aussi protéger notre économie et la libre entreprise contre les initiatives de plus en plus fréquentes des éléments supérieurs du crime organisé traditionnel qui cherchent à se tailler une place sur le marché en tant qu'acteurs économiques — selon les règles de leur milieu. Les figures d'autorité du crime organisé ont recours à l'intimidation, à la prise de contrôle des attributions de contrats et à l'acquisition de monopoles, ce qui, à moyen et à long terme, minera certainement l'économie et découragera les bons investisseurs, surtout dans une conjoncture difficile. L'infiltration du crime organisé dans les différentes économies de marché est donc une préoccupation légitime.

*[Français]*

De nombreux secteurs divers sont déjà à risque : construction, camionnage, paysagement, location d'équipement, remorquage, équipes sportives, et autres.

*[Traduction]*

Le défi consiste à trouver les méthodes et les outils législatifs permettant d'enrayer ce phénomène, qui nécessite un investissement de nombreuses ressources policières sur de très longues périodes, sans garantie absolue de résultats. Le fait d'avoir des délais de détection très longs pour ce genre d'activités n'entre même pas dans l'équation; les membres du crime organisé savent se protéger des longues opérations policières en brouillant les pistes, de sorte que leur argent est indétectable.

Je voudrais maintenant attirer votre attention sur deux aspects susceptibles de stimuler nos efforts. Premièrement, il faut décourager les facilitateurs qui encouragent le crime organisé. Ce sont des personnes — certains avocats, notaires, comptables, fiscalistes, courtiers immobiliers ou courtiers de change — qui ont été corrompues par les membres du crime organisé ou qui ne dénoncent pas les infractions à la loi. Deuxièmement, il faut favoriser les partenariats entre les différents organismes d'application des lois et des règlements en matière d'échange d'information.



*[Translation]*

Whether in terms of financing or in terms of intelligence on members or supporters of organized crime within various corporations or professional associations, we need the cooperation of revenue agencies to fight fraud against governments and the cooperation of the numerous organizations victimized by identity theft, et cetera.

*[English]*

Even in the field of intelligence sharing between police services and organizations, partnership is an unavoidable reality that can greatly strengthen the fight against organized crime. We need the support of all organizations concerned with organized crime, and we must find ways to make joint work easier while respecting existing laws and missions.

*[Translation]*

Partnership against organized crime must therefore be considered much more broadly in terms of intelligence and information sharing.

*[English]*

These two aspects deserve consideration and appropriate responses in order to deal with the threats posed by the advances of organized crime, to say nothing of pre-existing problems of, among other things, the complex and continually increasing requirements for disclosure of evidence.

In closing, Canadian law enforcement is committed to tackling organized crime. We need new thinking in the judicial process, new policies and guidelines to support these efforts.

*[Translation]*

On behalf of the CACP's organized crime committee, I am confident that we can respond to the growing sophistication of criminality and that, together, we can strike the right balance in our legal and legislative structures.

*[English]*

Honourable senators, I would like to thank you again for inviting me to appear today. I would be pleased to answer any questions that you may have.

**Michel Aubin, Director, Federal and International Operations, Royal Canadian Mounted Police:** Good morning and thank you for inviting us here today. My name is Michel Aubin. I am a director within the Federal and International Operations Directorate of the RCMP.

As a leader and partner in the fight against organized crime, the RCMP supports Bill C-14. Organized crime is very much present in our communities across Canada. Many of these organizations have become transnational in scope and more

*[Français]*

Que ce soit en matière financière, en matière de renseignement sur les acteurs ou supporteurs du crime organisé au sein des différentes corporations ou associations professionnelles, il faut une collaboration des agences de revenu lors des fraudes envers les gouvernements, entre les nombreux organismes victimes du vol d'identité.

*[Traduction]*

Ainsi, même dans le domaine de l'échange de renseignements entre les services policiers et les organismes, le partenariat est une réalité incontournable qui peut apporter beaucoup à la lutte au crime organisé. Nous avons besoin de l'appui de tous les organismes touchés par le crime organisé et nous devons trouver des mécanismes pour faciliter le travail conjoint dans le respect des missions et des lois en vigueur.

*[Français]*

Le partenariat contre le crime organisé se doit donc d'être considéré de façon plus large en matière de renseignement et d'échange d'information.

*[Traduction]*

Ces deux aspects méritent qu'on y réfléchisse et qu'on intervienne de manière appropriée afin de pallier la menace que posent les nouvelles orientations prises par le crime organisé, sans compter les problèmes qui existent déjà à propos des exigences toujours plus complexes et nombreuses sur la divulgation d'éléments de preuve.

En conclusion, les forces de l'ordre canadiennes sont déterminées à combattre le crime organisé. Pour y arriver, nous avons besoin de nouvelles politiques et lignes directrices et d'un changement de mentalité dans le système judiciaire.

*[Français]*

Le comité du crime organisé de l'ACCP et moi sommes persuadés qu'il est possible de vaincre le crime organisé malgré ses astuces et son évolution et qu'ensemble nous pouvons trouver un juste équilibre dans nos systèmes juridiques et législatifs.

*[Traduction]*

Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier une fois encore de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui. Je serai heureux de répondre à vos questions.

**Michel Aubin, directeur, Opérations fédérales et internationales, Gendarmerie royale du Canada :** Bonjour. Je vous remercie de nous avoir invités ici aujourd'hui. Je m'appelle Michel Aubin, et je suis directeur à la Direction des opérations fédérales et internationales de la GRC.

En tant que chef de file et partenaire dans la lutte contre le crime organisé, la GRC appuie le projet de loi C-14. Le crime organisé est très présent dans les collectivités du Canada. Beaucoup de ces organisations ont maintenant une portée

sophisticated in their operations. What has not changed is organized crime's reliance on intimidation and violence as tools of the trade, particularly among street gangs.

Organized crime groups have also escalated their use of violence in fighting for territory and shares of what have become very lucrative illicit markets. As a result, organized crime members have started to wear body armour, bullet-proof vests and have modified their vehicles with armour plating. Acts of severe violence and the fact that gang members are going to extreme lengths to prepare themselves for battle is alarming. As these gangs fight it out on Canadian streets, innocent bystanders are victimized. Many have lost their lives.

Organized crime is also becoming efficient at exploiting and victimizing people, subverting legitimate business and attempting to corrupt parts of the judicial process. Criminal groups willing to use violence and intimidation let few people stand in their way, including members of the judiciary, police officers and, certainly, witnesses to crime.

Whether it is a fear of reprisal or adhering to an unwritten code of criminals, witnesses often refuse to testify when they take the stand. This happened recently in British Columbia during the trial of two top members of the Independent Soldiers gang. Witnesses were reluctant to provide details of the incident, with one flatly advising the Crown prosecutor that he would not provide details because he was looking out for himself.

However, police, law makers and we as a society are not powerless against organized crime. Recent high-profile arrests around the country have illustrated that. We believe at the heart of any effective strategy are knowledge and foresight into criminal activity and effective laws. Criminal intelligence is key to accurately assess threats and investigate key criminal groups on a priority basis.

To that end, the RCMP adopted an intelligence-led approach several years ago. Through strategic and tactical criminal intelligence work, the RCMP, along with other Canadian police services, has been assessing the evolving nature of organized crime. We have established enforcement priorities to address the most pressing problems and guide our investigations.

Further, honourable senators, I can inform you that, as we speak today, a conference is ongoing by senior police officers across Canada on the very issue of bridging the gap between intelligence and operations, as well as looking at how to be more strategic in our fight against organized crime based on the resources we have. Both Mr. Shean and I left that conference and are to return after our testimony.

The RCMP is working hard to target the realities of organized crime in the 21st century — realities that are complex, widespread and well entrenched in many of our communities. There is more to do, and we will never completely eradicate organized crime in

transnationale et opèrent de manière beaucoup plus sophistiquée. Ce qui n'a pas changé, c'est que le crime organisé a toujours recours à l'intimidation et à la violence, en particulier parmi les gangs de rue.

Les organisations criminelles n'hésitent plus à recourir à la violence quand il s'agit de défendre leur territoire ou leur part de marché — car les marchés illégaux sont devenus très lucratifs. Pour cette raison, certains membres du crime organisé se sont mis à porter des gilets pare-balles et à se déplacer en véhicules blindés. Les actes de violence grave et le fait que les membres de gangs ne ménagent aucun effort pour se préparer aux affrontements sont alarmants. Et comme ces gangs se battent en pleine rue, des innocents sont blessés, voire tués, pour s'être trouvés à proximité.

Le crime organisé réussit de mieux en mieux à exploiter les gens et à en faire des victimes. Il asservit des entreprises licites et corrompt des secteurs de notre système judiciaire. Les groupes criminels disposés à recourir à la violence et à l'intimidation ne se gênent pas pour utiliser ces tactiques contre les gens qu'ils trouvent sur leur chemin, qu'il s'agisse de membres du système judiciaire, de policiers et, très certainement, de témoins.

Que ce soit par crainte de représailles ou par adhésion à la loi tacite des criminels, les témoins refusent souvent de témoigner lorsqu'ils sont appelés à la barre. C'est arrivé il n'y a pas si longtemps en Colombie-Britannique, pendant le procès de deux membres haut placés du gang Independent Soldiers. Les témoins hésitaient à s'exprimer, et l'un d'eux a été catégorique : il a dit au procureur de la Couronne qu'il se garderait bien de citer des faits trop précis par crainte pour sa sécurité.

Mais la police, les législateurs et nous, en tant que société, ne sommes pas impuissants contre le crime organisé. Récemment, des arrestations très médiatisées dans tout le pays l'ont démontré. Selon nous, au cœur de toute stratégie efficace se trouvent la connaissance et la prévision des activités criminelles ainsi que des lois opérantes. Les renseignements de nature criminelle sont un outil essentiel pour évaluer la menace avec justesse et enquêter sur les principaux groupes selon les priorités.

À cette fin, la GRC a adopté il y a plusieurs années une approche axée sur le renseignement. Le renseignement criminel stratégique et tactique permet à la GRC, ainsi qu'à d'autres services policiers canadiens, d'évaluer l'évolution de la nature du crime organisé. Nous avons établi des priorités pour nous attaquer aux problèmes les plus pressants et pour guider nos enquêtes.

De plus, honorables sénateurs, je peux vous dire qu'au moment où l'on se parle a lieu une conférence qui réunit des agents de police supérieurs de partout au Canada en vue de discuter de la façon de combler l'écart entre le renseignement et les opérations, et de trouver des façons d'être plus stratégiques dans notre lutte contre le crime organisé avec les ressources dont nous disposons. M. Shean et moi-même nous sommes absentes de la conférence et nous devrons y retourner après notre comparution.

La GRC travaille d'arrache-pied afin de cibler les réalités des organisations criminelles au XXI<sup>e</sup> siècle — des réalités qui sont complexes, très répandues et bien enracinées dans plusieurs de nos communautés. La tâche n'est pas terminée, et nous ne pourrons



Canada as long as money is to be made in illegal markets. However, we can disrupt their activities, target their proceeds and discourage crime groups from exploiting and threatening Canada's financial integrity and border security.

Organized crime has changed significantly over the past 10 years. Criminal organizations are aware of police techniques, the level of violence has increased and the globalization of organized crime is a reality. The fact that intimidation and corruption of witnesses are becoming more common when trying organized crime members is a challenge we must also take into account as part of the new reality. Consequently, with the evolution of organized crime comes the need for amended legislation in order to effectively address this threat.

Honourable senators, we see Bill C-14 as an important legislative tool to help keep Canadians safe. I thank you again for inviting me to appear today, and I will be pleased to answer any questions you may have.

**Senator Nolin:** Mr. Shean, in your remarks, the first sentence of the fifth paragraph concerns me. You say, "I would like to take this opportunity to discuss more generally the current organized crime situation in Canada, and what the future holds for us in this respect if we do not find a solution." I am all for finding a solution. Does one exist? We are in the business of trying to make good laws and trying to not let ourselves fall into the easy solution.

[Translation]

Everyone wants a solution, for sure, but is the bill before us today the solution or part of the solution? That is my question.

[English]

**Mr. Shean:** I would say that the bill is part of the solution. Mr. Aubin and I have appeared before parliamentary committees, and Mr. Aubin has appeared before other parliamentary committees without me, with respect to different aspects of the law. This bill in particular is part of the solution that we require as law enforcement in our fight against organized crime. We have highlighted other components to parliamentary committees, such as lawful access and disclosure laws. We mention here information sharing. The law enforcement community continues to voice our requirements to Parliament and to the Canadian citizens. This component of law is part of that solution. We say today that it is a step in the direction of assisting law enforcement to deal with organized crime in Canada.

**Senator Nolin:** Both of your remarks alluded to the judicial system. I am quite concerned by that because I am a lawyer myself. I do not like people throwing accusations around without being specific. Mr. Aubin, when you say that they corrupt parts

jamais éradiquer le crime organisé au Canada tant que les marchés illégaux seront lucratifs. Cependant, nous pouvons intercepter les produits de la criminalité, perturber les organisations criminelles dans leurs activités et les dissuader d'exploiter et de menacer l'intégrité financière et la sécurité frontalière du Canada.

Le crime organisé a beaucoup changé ces dix dernières années. Les organisations criminelles connaissent les méthodes de la police, le niveau de violence a augmenté et la mondialisation du crime organisé est une réalité. La corruption et l'intimidation de témoins pendant les procès de membres du crime organisé sont maintenant monnaie courante; c'est un défi supplémentaire qui s'insère dans cette nouvelle réalité. Par conséquent, l'évolution du crime organisé amène la nécessité de modifier la loi afin de lutter efficacement contre cette menace.

Honorables sénateurs, nous voyons le projet de loi C-14 comme un outil législatif important pour assurer la sécurité des Canadiens. Je vous remercie encore une fois de m'avoir invité aujourd'hui. Je serai heureux de répondre à vos questions.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Shean, je trouve préoccupante la première phrase du cinquième paragraphe de votre déclaration préliminaire. Vous dites, et je cite : « Je souhaiterais profiter de l'occasion pour élargir le sujet et discuter de la situation actuelle du crime organisé au Canada et de ce que nous réserve l'avenir à cet égard si nous n'y remédions pas. » Je suis le premier à vouloir y remédier. Peut-on y arriver? Nous essayons de passer de bonnes lois et de ne pas opter pour la solution facile.

[Français]

Tout le monde veut trouver une solution, c'est sûr, mais le projet de loi que nous avons devant nous est-il une solution ou fait-il partie de la solution? C'est la question.

[Traduction]

**M. Shean :** Je dirais que le projet de loi fait partie de la solution. M. Aubin et moi-même avons déjà comparu devant des comités parlementaires, et M. Aubin l'a déjà fait seul, pour parler de différents aspects de la loi. Ce projet de loi en particulier fait partie de la solution dont nous avons besoin dans le milieu policier et judiciaire pour lutter contre le crime organisé. Nous avons souligné d'autres aspects devant des comités parlementaires, comme l'accès légal et les lois sur la divulgation. Nous avons parlé ici de l'échange de renseignements. Les organismes d'application de la loi continuent à faire part de leurs besoins au Parlement et à la population canadienne. Cet instrument législatif fait partie de la solution. Nous le disons aujourd'hui : c'est un pas dans la bonne direction qui nous permettra d'aider les services responsables du maintien de l'ordre à lutter contre le crime organisé au Canada.

**Le sénateur Nolin :** Chacun de vous avez fait allusion au système judiciaire dans votre déclaration. C'est un point qui me touche personnellement, étant moi-même avocat. Je n'aime pas que les gens lancent des accusations en l'air. Monsieur Aubin,

of the judicial process, and when you, Mr. Shean, refer to lawyers and notaries, try to be more specific in how Bill C-14 will prevent that. Could you explain further, please?

**Mr. Shean:** Bill C-14, as we indicated earlier, is part of the solution, but I can give you concrete examples — I will not go into specifics — where organized crime will utilize the offices of lawyers to host meetings. Organized crime looks to infiltrate the different areas. The judicial aspect is but one part of the process. As we explained, there is the intelligence-gathering process that continues throughout our investigation, the investigational process, the judicial process that we go through and the correctional process at the end of it all. That is the continuum spectrum to attack organized crime, but the judicial process is part of the issue as well.

**Senator Nolin:** I presume that you have looked at and read Bill C-14 in depth. Bill C-14 proposes a new section that we have discussed at length. It is clause 8 of the bill, creating a new Criminal Code section 244.2. Mr. Aubin, can you tell us how frequently this happens in Canada?

**Mr. Aubin:** I do not have the bill in front of me.

**Senator Nolin:** It is important that we look at the text.

**The Chair:** It begins at the bottom of page 3 of the bill, and it has to do with discharging firearms.

**Senator Nolin:** I am not trying to cover all the proposed new sections surrounding this. I know other colleagues will dig into that. I am setting the table for them.

**Mr. Aubin:** I am at the clause here.

**Senator Nolin:** I want to know how frequently that crime — discharging a firearm, recklessness — happens in Canada.

**Mr. Aubin:** I do not have hard statistics right now, but I can tell you it is happening much more frequently than 10 or 20 years ago. The reality is that organized crime across Canada has a plurality in its forms and shapes. When looking at the issues of street gangs, street gangs rely on weapons and violence. It is a common occurrence. It is not limited to the big centres such as Montreal, Toronto and Vancouver. We are now seeing it in other centres around Canada, such as Halifax and Winnipeg. Firearms being shot in various residential communities is a common occurrence, and police law enforcement is reporting it.

**Senator Nolin:** Your answer to my question is that it is happening within the environment of organized crime — or criminal organizations to use the expression of the code.

**Mr. Aubin:** Absolutely.

vous dites que le crime organisé a corrompu une partie du système judiciaire, et vous, monsieur Shean, avez fait mention des avocats et des notaires. Pouvez-vous préciser en quoi le projet de loi C-14 permettra d'enrayer cette corruption? Pouvez-vous donner de plus amples explications, s'il vous plaît?

**M. Shean :** Comme nous l'avons dit plutôt, le projet de loi C-14 fait partie de la solution, mais je peux vous donner des exemples concrets — sans entrer dans les détails. Pensons à une situation où le crime organisé tient des réunions dans le cabinet d'un avocat. Le crime organisé cherche à infiltrer tous les domaines, et le système judiciaire en est un parmi tant d'autres. Comme nous l'avons expliqué, le processus de collecte de renseignements se poursuit tout au long de l'enquête, qui consiste en l'enquête elle-même, les procédures juridiques et le processus correctionnel, à la toute fin. C'est le cycle continu de la lutte contre le crime organisé, mais le système judiciaire fait lui aussi partie du problème.

**Le sénateur Nolin :** J'imagine que vous avez fait une lecture approfondie du projet de loi C-14. On y propose de nouvelles dispositions dont nous avons discuté en détail. Il s'agit de l'article 8 du projet de loi, qui porte sur l'adjonction de l'article 244.2 au Code criminel. Monsieur Aubin, pouvez-vous nous dire si ce genre de choses se produit souvent au Canada?

**M. Aubin :** Je n'ai pas le projet de loi devant moi.

**Le sénateur Nolin :** Il est important que nous regardions le texte.

**La présidente :** L'article commence au bas de la page 3 du projet de loi et concerne la décharge d'une arme à feu.

**Le sénateur Nolin :** Je n'essaie pas de traiter de tous les nouveaux articles entourant ce point. Je sais que des collègues s'y attaqueront. Je ne fais que préparer le terrain pour eux.

**M. Aubin :** Je me trouve à la disposition dont vous parlez.

**Le sénateur Nolin :** Je veux savoir à quelle fréquence ce crime — décharger une arme à feu avec insouciance — se produit au Canada.

**M. Aubin :** Je n'ai pas de statistiques précises avec moi, mais je peux vous dire que cela se produit beaucoup plus fréquemment qu'il y a 10 ou 20 ans. La réalité est que le crime organisé se présente sous plusieurs formes au Canada. Lorsqu'on examine la question des gangs de rue, on constate que les armes et la violence sont au cœur de leurs activités. C'est commun. Cette situation ne se limite pas aux grands centres urbains comme Montréal, Toronto et Vancouver. Des situations de ce genre ont lieu dans d'autres villes au Canada, comme Halifax et Winnipeg. L'utilisation d'armes à feu dans divers complexes d'habitations est chose commune, et des occurrences sont signalées par les forces policières chargées de l'application de la loi.

**Le sénateur Nolin :** Votre réponse à ma question est que ça se produit dans le milieu du crime organisé — ou le milieu des organisations criminelles, pour utiliser l'expression du code.

**M. Aubin :** Tout à fait.



**Senator Nolin:** This proposed new section, as you know, covers something larger than just criminal organizations. That is why I asked the question. I heard your answer on criminal organizations. Talk to me about other than criminal organizations.

**Mr. Aubin:** Unfortunately, I do not have those statistics with me now. I can only answer this morning in relation to organized crime.

**Senator Angus:** Thank you for coming. I assume you have been following our deliberations here and know the issues. Following on Senator Nolin's questions, a fair amount of talk has taken place about drive-by shootings. I am assuming that is not part of organized crime, although perhaps you will tell us even drive-by shootings are now organized and part of international gangs. What is so special about them?

**Mr. Shean:** Some of the phenomena that we are seeing — and I recognize we see much of it on the streets in British Columbia — are organized street gangs that are involved in the drug trade. They are vying for territory, perhaps trying to eliminate competitors, for a number of reasons. These drive-by shootings are occurring in these types of situations. Yes, they are occurring within the organized crime realm.

**Senator Angus:** On another subject, you mentioned the tools that this bill provides to assist in curbing organized crime, principally.

We have had discussions about issues with respect to extending murder to first-degree murder in certain circumstances; the creation of three new offences; the duration of the recognizance period; and sentencing, the provision of mandatory minimum sentences in some cases.

Could you address that last item and tell us how, in your view, that would deter organized crime?

**Mr. Aubin:** I am not legally trained, nor do I specialize in sociology. However, from a policeman's perspective, when we encounter criminals in our experience, there are criminals for whom, when they are caught and go through the system and through corrections, there is a potential for rehabilitation. Policemen and policewomen do recognize that.

When we are dealing with organized crime, in my experience — and I do have practical experience — for the most part, we are talking about individuals who are committed to their organization and to criminality in the same way that you are committed to public office and we are committed to law enforcement. Rather than deterrence, for us, it is more an issue of public safety. That is why we investigate these individuals. Many times, we have to redirect our focus from large-scale investigations of high-end organized crime groups to focus on individuals who are at the street-gang level and are committing these murders or drive-by shootings. Because of public safety issues, we have to direct our attention there.

**Le sénateur Nolin :** Comme vous le savez, les nouveaux articles proposés couvrent un sujet plus vaste que les organisations criminelles. C'est pourquoi j'ai posé la question. J'ai entendu votre réponse au sujet des organisations criminelles. Parlez-moi d'autre chose que des organisations criminelles.

**M. Aubin :** Malheureusement, je n'ai pas ces statistiques avec moi en ce moment. Ce matin, je ne peux que répondre aux questions portant sur le crime organisé.

**Le sénateur Angus :** Merci d'être venu. Je présume que vous êtes au courant de nos délibérations et que vous connaissez les enjeux. Pour faire suite à la question du sénateur Nolin, j'aimerais passer aux fusillades au volant d'une voiture, dont nous avons beaucoup parlé. Je suppose qu'elles ne font pas partie des activités du crime organisé, mais peut-être que vous nous direz que même les fusillades au volant d'une voiture sont maintenant organisées et menées par des groupes internationaux. Qu'ont de si spécial les fusillades au volant d'une voiture?

**M. Shean :** Nous voyons plus souvent — et je reconnais que la plupart du temps ces situations ont lieu dans les rues de la Colombie-Britannique — des gangs de rue organisés faisant le commerce de la drogue. Ils rivalisent pour le territoire, en essayant peut-être d'éliminer les concurrents, pour un certain nombre de raisons. Les fusillades au volant d'une voiture se produisent dans des situations de ce genre. Et oui, elles se produisent dans le milieu du crime organisé.

**Le sénateur Angus :** Dans un autre ordre d'idées, vous avez mentionné les outils que ce projet de loi mettrait à notre disposition pour contenir le crime organisé, essentiellement.

Nous avons discuté du fait de parler de meurtre au premier degré au lieu de meurtre dans certaines circonstances; la création de nouvelles infractions; de la durée de la période d'engagement de ne pas troubler l'ordre public; et du prononcé des sentences, la détermination des peines minimales obligatoires dans certains cas.

Pouvez-vous parler de ce dernier point et nous dire, selon vous, quel effet dissuasif cela aurait sur les membres du crime organisé?

**M. Aubin :** Je n'ai pas de formation juridique et je ne suis pas spécialisé en sociologie. Toutefois, les agents de police savent reconnaître les criminels qui, lorsqu'ils se font prendre et entrent dans les systèmes judiciaire et correctionnel, ont un potentiel de réinsertion sociale. Les agents de police savent le reconnaître.

Lorsque nous parlons de crime organisé, selon mon expérience — et j'ai de l'expérience pratique —, la plupart du temps, nous parlons de personnes qui sont dévouées à leur organisation et qui baignent dans la criminalité de la même façon que vous avez à cœur votre charge publique et que nous souscrivons pleinement à l'application de la loi. Plutôt qu'une question de dissuasion, c'est pour nous une question de sécurité publique. C'est pourquoi nous enquêtons sur ces personnes. Il arrive souvent que nous devions mettre de côté de vastes enquêtes concernant des groupes criminels organisés très influents pour nous concentrer sur des gangs de rue qui commettent des meurtres ou qui effectuent des fusillades au volant d'une voiture. Nous devons nous concentrer sur ces situations en raison des questions de sécurité publique.

**Mr. Shean:** As Mr. Aubin indicated, we discussed this at our meeting this morning. Just as we get up in the morning as police officers and senators, organized crime figures get up in the morning as organized crime figures looking for a way to further their criminal organization. Rehabilitative matters are included there, but some people are committed to a life of crime.

**Senator Angus:** You are saying that it is a helpful tool for you to have these compulsory minimum sentences.

**Senator Bryden:** I did not think they said that.

**The Chair:** Perhaps you could rephrase the question: Is it helpful to have mandatory minimums?

**Senator Angus:** I thought I was in the middle of my questioning, but I defer to the chair.

**Senator Bryden:** I apologize.

**Senator Angus:** I understood your evidence to be that this bill is helpful; it is a useful tool; it adds new arrows to your quiver in dealing with these terrible crimes. I listed what I consider to be the four elements that are in this bill, and the last one was these sentences.

The mandatory minimums are confined to certain specified crimes. Nonetheless, concerns have been expressed here. This criterion of safety is a new one for me. It has not been mentioned. In other words, you like those types of sentences because you get these people off the street and put them away and keep the public safe from them. I am paraphrasing.

It has been suggested here that possibly there will be circumstances in some of these designated new offences where you could sweep in people where the judge's discretion would have been better. Do you understand my point?

**Mr. Aubin:** I understand your point. I am not evading your question.

**Senator Angus:** I am not insinuating that.

**Mr. Aubin:** In our experience, when it comes to organized crime including street gangs and so on, we are facing individuals who are committed, for the most part, to criminality. That is their reality. From our perspective, it is a matter of public safety. If these individuals are committed to criminality, our perspective is that these people have to be taken off the streets. We have to protect Canadian citizens. If the legislation provides a sentencing guideline that allows this public safety issue, we are behind it from that perspective.

**Mr. Shean:** As we said in our opening remarks, both the CACP and the RCMP are supportive of this bill.

**Senator Angus:** You are not concerned that these mandatory minimum sentences might have some unintended consequences other than the public safety one?

**Mr. Aubin:** Again from practical experience, I will put it this way: When we are looking at organized crime, when law enforcement is bringing cases to the prosecutors and to the

**M. Shean :** Comme l'a dit M. Aubin, nous en avons parlé au cours de notre réunion ce matin. Chaque matin, nous endossons notre rôle d'agent de police et de sénateur. C'est la même chose pour les acteurs du crime organisé qui ont un rôle précis à jouer : servir leur organisation criminelle. Dans certains cas, la réinsertion sociale est possible, mais certaines personnes sont destinées à vivre une vie de criminel.

**Le sénateur Angus :** Vous dites que les peines minimales obligatoires sont des outils utiles pour vous.

**Le sénateur Bryden :** Ce n'est pas ce que j'avais cru comprendre.

**La présidente :** Peut-être que vous pourriez reformuler votre question : les peines minimales obligatoires sont-elles utiles?

**Le sénateur Angus :** Je croyais que j'étais en plein milieu de mon interrogation, mais je m'en remets à la présidence.

**Le sénateur Bryden :** Excusez-moi.

**Le sénateur Angus :** J'ai compris que vous croyez fermement que ce projet de loi est utile; c'est un outil pratique. Il ajoute de nouvelles cordes à votre arc lorsque des crimes terribles sont perpétrés. J'ai énuméré ce que je considère comme les quatre éléments principaux de ce projet de loi, et le dernier était les peines minimales obligatoires.

Les peines minimales obligatoires sont limitées à certains crimes précis. Néanmoins, on a exprimé des préoccupations. Le critère de la sécurité est nouveau pour moi. Il n'a pas été mentionné. Autrement dit, vous appréciez ces types de peines parce que vous retirez les criminels de la rue et vous protégez de ces individus. Je fais de la reformulation.

On a laissé entendre qu'il pourrait y avoir des circonstances rattachées à de nouvelles infractions désignées où vous pourriez embarquer des suspects même s'il aurait été préférable de laisser le juge trancher. Comprenez-vous ce que je veux dire?

**M. Aubin :** Je comprends ce que vous voulez dire. Je n'essaie pas d'éluder votre question.

**Le sénateur Angus :** Ce n'est pas ce que j'insinue.

**M. Aubin :** Selon notre expérience, lorsque nous parlons de crime organisé, y compris les gangs de rue et d'autres groupes, nous faisons face à des personnes qui, pour la plupart, vivent dans la criminalité. C'est leur réalité. Selon nous, c'est une question de sécurité publique. Si ces personnes trempent toujours dans la criminalité, nous croyons qu'elles doivent être retirées de la rue. Nous devons protéger les citoyens canadiens. Si la loi prévoit des directives sur les peines qui appuient la question de la sécurité publique, nous les approuvons de ce point de vue.

**M. Shean :** Comme nous l'avons dit dans nos déclarations préliminaires, l'ACCP et la GRC appuient ce projet de loi.

**Le sénateur Angus :** Vous ne croyez pas que ces peines minimales obligatoires pourraient avoir des incidences imprévues autres que la sécurité publique?

**M. Aubin :** En me référant à nouveau à mon expérience pratique, je peux vous donner l'explication suivante : lorsque nous parlons de crime organisé, les services policiers portent des



courts, we are bringing them under the auspices of organized crime. We have evidence to believe these individuals are criminals and members of a criminal organization, as compared to an individual who is involved in criminality. For us, there is a clear distinction, and the challenge in bringing cases before the courts under the auspices of organized crime is more complex and comprehensive. When we are bringing cases under the auspices of organized crime, it is clear to us that the action of the individual was in furtherance of a criminal organization.

**Senator Angus:** I understand that.

Did you want to add something?

**Mr. Shean:** On the heels of that is the evidence that we must adduce to prove the criminal organization as such.

**Senator Wallace:** Thank you for your presentations. In particular, as someone who has not stood in your shoes and lived the reality that each of you have in providing protection for ourselves and everyone in this country — it is refreshing — I think it is important that we do hear the reality of what are you encountering on the streets and what the criminal concern is that we have in this country. In particular, it is important to be able to tie that back to Bill C-14 and for each of us to pass our own judgment on how well Bill C-14 will address the real criminal issues that you so clearly described.

As you point out, a number of tools are needed to do your job. Bill C-14, which I will come back to in a moment, is one of them, but partnerships and issues of rehabilitation of criminals are part of it, I am sure. It is not just one size fits all in dealing with a complex situation and problem.

I do not want to repeat everything that Senator Angus had to say, but the issue of mandatory minimums has received considerable discussion around this table. I want to ensure that I am clear on what your practical experience has been with mandatory minimum sentences.

I have been left with the impression that some would be of the view that mandatory minimums do not create a deterrence of commission of future crimes; and that if mandatory minimums have the effect, which I assume they would, of increasing the sentence that a convicted felon may otherwise have, there is no benefit or advantage to the public in having them removed from the streets for that additional period.

What comment you would care to make around those two issues?

**Mr. Shean:** I hope this is the proper approach in answering this question. Just prior to my arrival as the director general of the Drugs and Organized Crime Branch, I was the officer responsible for a police service in Codiac on the eastern coast of New Brunswick. We police the jurisdictions of Moncton, Dieppe and Riverview. We brought in a crime reduction strategy that

affaires devant les procureurs et les tribunaux en vertu des dispositions relatives à ce genre de crime. Nous avons des motifs de croire que les individus sont des criminels et appartiennent à des organisations criminelles, comparativement aux individus qui sont impliqués dans la criminalité. Pour nous, il existe une distinction claire, et le défi de porter devant le tribunal des affaires mettant en cause des membres du crime organisé est plus complexe et plus lourd. Dans ces cas, il est clair pour nous que les actes des individus visaient à servir les intérêts d'une organisation criminelle.

**Le sénateur Angus :** Je comprends cela.

Voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Shean :** Par la suite, nous devons faire la preuve que ce sont des organisations criminelles.

**Le sénateur Wallace :** Merci de vos exposés. Je tiens à préciser : pour quelqu'un qui n'est pas à votre place et qui ne vit pas votre réalité, qui consiste à assurer la protection de tout le monde dans le pays — votre point de vue est enrichissant —, je crois qu'il est important d'entendre ce qui se passe vraiment dans la rue et quelles sont les préoccupations de nature criminelle que nous avons au pays. En particulier, il est important de pouvoir faire des liens avec le projet de loi C-14 et que chacun de nous juge dans quelle mesure le projet de loi permettra de régler les vrais problèmes criminels que vous avez décrits si clairement.

Comme vous l'avez fait observer, vous avez besoin d'un certain nombre d'outils pour faire votre travail. Le projet de loi C-14, sur lequel je reviendrai dans un instant, fait partie de ces outils, mais les partenariats et la question de la réadaptation des criminels en font aussi partie, j'en suis persuadé. Il n'existe pas de solution miracle pour s'occuper d'une situation et d'un problème complexes.

Je ne veux pas répéter tout ce que le sénateur Angus a dit, mais la question des minimums obligatoires a été amplement abordée autour de cette table. Je veux être sûr de bien comprendre votre expérience pratique des peines minimales obligatoires.

J'ai gardé l'impression que certaines personnes sont d'avis que les minimums obligatoires ne dissuadent pas les criminels de commettre d'autres crimes, et que si les minimums obligatoires ont pour effet d'augmenter les peines dont auraient normalement écopé les criminels reconnus coupables — et je suppose que ce serait le cas —, il n'y a pas d'avantages pour le public à ce que ces criminels soient mis sous les verrous pour cette période additionnelle.

Quels commentaires souhaiteriez-vous faire concernant ces deux points?

**M. Shean :** J'espère que c'est la bonne façon de répondre à cette question. Avant d'être nommé directeur général de la Sous-direction des drogues et du crime organisé, j'étais l'officier responsable d'un service de police à Codiac, sur la côte est du Nouveau-Brunswick. Nous assurons le respect de la loi dans les secteurs de Moncton, de Dieppe et de Riverview. Nous avons

identified the people who were doing the most harm in our community.

We specifically looked at the people doing the most harm in our community, and we paid them the particular attention that we felt they required, over the span of a year or two years. Those were the people who were committing crime every day. The statistics bore out. We were specifically targeting property crime and significantly reduced the amount of crime. I am taking this to a smaller level, but I am showing what can happen when you deal with the proper people in the proper fashion. When they were not on the streets committing crime, we significantly reduced the level of property crime within our communities.

**The Chair:** I do not quite understand. I hope you do not mind, Senator Wallace. You targeted them when they were not allowed to be on the streets. Does that mean you arrested them and had them convicted, if possible, on little things? How did you keep them off the streets?

**Mr. Shean:** We would identify the persons in our community who were committing daily crime through our intelligence and pay particular attention to them. We followed what they were doing on a daily basis because if they were committing crime every day, most times they were subject to some form of court or probation order. It is not punitive, it is to rehabilitate. However, if they are not following those orders, we would hold them accountable for that. It impacted the level of crime in our community when we paid that particular attention.

**Mr. Aubin:** Minimum mandatory sentencing is a deterrent. Criminals involved in high-level criminality who were trafficking cocaine, for example, when they found out they could traffic marijuana, that the risks were lesser in sentencing, they purposely moved to marijuana to get away from the risks involved with trafficking cocaine.

Then you have members of criminal organizations that believe in the membership. They want to remain part of that club no matter what it takes or what they have to do; deterrence is not an issue for them.

It is a public safety issue. Deterrence does have an impact for some. We have seen it on both sides. At the end of the day, we are looking at the issue of public safety when we talk about organized crime.

**Senator Wallace:** As you said earlier, there is not a one size fits all solution with all of this. What deters or impacts some may not deter or impact others. It is a question of looking across the full spectrum. This is obvious from your response to a number of questions and your presentation. However, the fundamental question that each of us has in considering Bill C-14 is whether, as law enforcement officials, you absolutely believe Bill C-14 is a tool you need in order to better protect the safety of Canadians.

appliqué une stratégie de réduction de la criminalité qui consistait à dresser la liste des personnes qui causaient le plus de tort au sein de notre communauté.

Nous nous sommes attardés à leur cas, et nous leur avons accordé, pendant une période d'un an ou deux, l'attention particulière qu'ils méritaient selon nous. Ces gens commettaient des crimes chaque jour. Les statistiques le confirmaient. Nous avons précisément ciblé les crimes contre les biens et avons réduit de beaucoup le nombre de crimes commis. L'ampleur de la situation n'est pas la même, mais je veux vous montrer ce qui peut se passer lorsqu'on s'occupe des bonnes personnes de la bonne manière. Ces criminels ne pouvant circuler librement pour commettre des crimes, le nombre de crimes contre les biens a diminué de façon notable dans nos communautés.

**La présidente :** Je ne comprends pas très bien. J'espère que ça ne vous dérange pas, sénateur Wallace. Vous les avez ciblés alors qu'ils n'étaient pas autorisés à être dans les rues. Est-ce que ça signifie que vous les avez arrêtés et qu'ils ont été condamnés, quand c'était possible, pour de petits larcins? Comment les avez-vous empêchés de se balader librement?

**M. Shean :** Nos services de renseignement nous ont permis de répertorier les personnes de notre communauté qui commettaient des crimes jour après jour, et nous leur avons accordé une attention particulière. Nous avons observé quotidiennement leurs faits et gestes parce qu'ils faisaient la plupart du temps l'objet d'une ordonnance de la cour ou d'une ordonnance de probation. Il ne s'agit pas là de punition, mais de réadaptation. Cependant, s'ils ne respectaient pas ces ordonnances, nous les en tenions responsables. Cette attention particulière a eu des répercussions sur le niveau de criminalité dans notre communauté.

**M. Aubin :** Les peines minimales obligatoires sont dissuasives. Lorsque les criminels de haut niveau qui trafiquaient, par exemple, de la cocaïne ont découvert que les peines étaient moins sévères dans les cas de trafic de marijuana, ils sont délibérément passés à la marijuana pour échapper aux risques liés au trafic de cocaïne.

D'un autre côté, certains membres d'organisations criminelles valorisent l'appartenance. Ils veulent demeurer membres du club, peu importe ce que ça prend ou ce qu'ils doivent faire; les moyens de dissuasion ne les touchent pas.

Il s'agit d'une question de sécurité publique. La dissuasion fonctionne pour certains. Nous l'avons vu des deux côtés. En fin de compte, lorsque nous parlons du crime organisé, c'est la sécurité publique qui est en jeu.

**Le sénateur Wallace :** Comme vous l'avez dit plus tôt, il n'y a pas de solution miracle pour régler tout ça. Ce qui dissuade ou influence certains n'agit pas forcément sur les autres. La question est de voir à couvrir toute la gamme. C'est ce que nous ont prouvé vos réponses à un certain nombre de questions ainsi que votre exposé. Cependant, la grande question que nous nous posons tous en examinant le projet de loi C-14 est si, en tant que responsables de l'application de la loi, vous êtes fermement convaincus que le projet de loi C-14 est un outil dont vous avez besoin pour mieux protéger les Canadiens.



**Mr. Aubin:** On behalf of the RCMP, the answer is yes.

**Mr. Shean:** On behalf of the CACP, which I represent here today, yes, we are supportive of the bill.

**Senator Baker:** The former Constable Shean is in case law successfully taking drugs off the street in New Brunswick. I want to congratulate him for that.

I listened carefully to what you said here today to the committee, and I came to the conclusion that you are suggesting we change legislation to do three things. First, to change the law so that it would be an offence to intimidate judges, officers of the court or persons in public office. That is what I got from both speakers. Second, put limits on the disclosure requirements in law so that you do not have to meet the *Stinchcombe* requirements in your gang-related and criminal organization charges. Third was lawful access, which was sort of couched in a remark. I presume you are talking about the interception of private communications.

**Mr. Shean:** That is correct.

**Senator Baker:** You are asking for legislation or amendments to this legislation to accomplish those three things. Have I determined what you were saying correctly?

**Mr. Aubin:** In relation to intimidation, we are referring to the reality that organized crime today uses intimidation as part of its arsenal. It does not stop at the doorstep of the judiciary. We see intimidation of witnesses, victims, law enforcement, prosecutors, government officials, et cetera.

In relation to disclosure, everyone recognizes that law enforcement works with the *Stinchcombe* decision, and we have been working with it. In doing large scale organized crime cases, it now presents law enforcement with a mammoth challenge to introduce to the court all evidence gleaned in a timely fashion, which is an obligation that law enforcement has. For example, in one Montreal case in 2006, we had approximately 1.5 million intercepted conversations. Preparing disclosure for court, one must question whether we need to translate 1.5 million or even 13,000 transcripts.

Limits need to be there from a law enforcement perspective because it becomes extremely demanding on law enforcement resource. Our capacity in dealing with other investigations is thus reduced. We must look at what is introduced in the courts. We are not saying that we do not have to meet the obligation, but it is a matter of providing more of a framework.

**Mr. Shean:** The point is about what is relevant disclosure. That is the key question for the law enforcement community. What is deemed relevant disclosure versus the bulk gathered?

**Mr. Aubin:** With respect to lawful access, senator, our legislation was written at a time when not as many communication devices and methods existed. It is a challenge currently for law enforcement to try to keep up with organized

**M. Aubin :** Pour la GRC, la réponse est oui.

**M. Shean :** Pour l'ACCP, que je représente aujourd'hui, oui, nous appuyons le projet de loi.

**Le sénateur Baker :** L'ex-agent Shean a réussi à éliminer les drogues des rues du Nouveau-Brunswick. Je veux le féliciter pour cela.

J'ai écouté attentivement ce que vous avez dit aujourd'hui au comité, et j'en suis venu à la conclusion que vous nous suggérez de modifier la loi pour trois raisons. Tout d'abord, pour que le fait d'intimider des juges, des officiers de justice ou les titulaires d'une charge publique constitue une infraction. C'est le message que j'ai reçu de vous deux. Deuxièmement, pour limiter les obligations liées à la divulgation afin que vous n'ayez pas à respecter les exigences de l'arrêt *Stinchcombe* lorsque vous engagez des poursuites contre des gangs et des organisations criminelles. Troisièmement, pour conserver votre pouvoir d'accès légal, ce qui s'est en quelque sorte glissé dans une observation. Je présume que vous parlez de l'interception de communications privées.

**M. Shean :** C'est exact.

**Le sénateur Baker :** Vous demandez l'adoption d'une loi ou la modification de cette loi pour accomplir ces trois choses. Est-ce que j'ai bien saisi vos propos?

**M. Aubin :** En ce qui concerne l'intimidation, la réalité est qu'elle fait aujourd'hui partie de l'arsenal du crime organisé. Et elle ne se cantonne pas à l'extérieur du système judiciaire. L'intimidation peut viser les témoins, les victimes, les responsables de l'application de la loi, les procureurs, les représentants du gouvernement, et cetera.

En ce qui concerne la divulgation, tout le monde reconnaît que l'application de la loi va de pair avec la décision *Stinchcombe*, et nous le respectons. Lorsqu'il s'agit de cas de crime organisé à grande échelle, les policiers ont un défi de taille à relever pour présenter en cour et dans les délais toutes les preuves obtenues, ce qu'ils sont obligés de faire. Par exemple, dans un cas qui a eu lieu à Montréal en 2006, nous avons intercepté environ 1,5 million de conversations. Quand il faut préparer la divulgation de la preuve pour la cour, il est normal de se demander si nous avons besoin de traduire 1,5 million ou même 13 000 transcriptions.

Il faut établir des limites dans l'optique de l'application de la loi, parce que ça devient extrêmement exigeant pour ces ressources. Notre capacité de nous occuper d'autres enquêtes se trouve ainsi réduite. Nous devons examiner ce qui est présenté en cour. Nous ne sommes pas en train de prétendre que nous n'avons pas à respecter cette obligation, mais qu'il nous faut un cadre de référence.

**M. Shean :** La question est de savoir ce qu'il est pertinent de divulguer. C'est la principale question que la communauté d'application de la loi doit se poser. Qu'est-ce qui mérite d'être divulgué parmi tout ce qui a été recueilli?

**M. Aubin :** En ce qui concerne le pouvoir d'accès légal, monsieur le sénateur, nos lois ont été rédigées à un moment où les méthodes et les dispositifs de communication étaient moins variés. C'est actuellement un défi pour les responsables de

crime that uses all the new techniques and devices. Many communications carriers are based in Canada, the United States and elsewhere. Organized crime is aware and takes advantage of these techniques. We need to ensure the legislation allows us to stay abreast of organized crime to be able to intercept them or to get the evidence we need. That gap needs to be addressed.

**Mr. Shean:** We are not asking for greater enhancement of the powers we already have. We are asking for the laws to keep pace with the technology that we are seeing utilized by criminal organizations today.

**Senator Baker:** Parliament and this committee have supplied you with a new section 487.01 of the Criminal Code. I do not know if you are familiar with it because you have been in high offices recently. You are nodding your heads that you are aware of it. That allows you to do anything you want that is not provided for in any other law in Canada. You can do sneak and peaks. Do you know what those are? Go into someone's house for a period of a year, off and on, simply to see how things are going.

We passed that law to give law enforcement that kind of authority that you are now requesting. We also allow disclosure now on CDs instead of hard copy. You are saying that that is not sufficient. We need to amend the law in those three particular areas. Therefore, you would not be adverse to us, say, introducing an amendment to this legislation to accomplish one of these items — you do not have to answer that question.

Are you talking about when new technology comes out, having a requirement in law that the person or company introducing the technology will provide a means whereby they can regulate or monitor what is happening with that technology?

**Mr. Aubin:** That is part of the answer. I am probably not the best person in the RCMP on this subject. We have individuals who specialize in that area and could provide more comprehensive testimony. However, one of the challenges is that when they bring out new devices and techniques, we do not have that back-door access. We have to research it and uncover it, and — excuse the expression — we are behind the eight ball.

**Senator Baker:** I think you are well ahead of the game.

**Mr. Shean:** One has to be clear that for all those different aspects, we seek judicial authorization. We go to a proper authority and seek that permission. We are asking for those authorities, but we will always seek judicial authority to obtain the authority to do those types of interceptions.

**Senator Bryden:** Mr. Shean, I come from the Moncton area. That is my airport, and I have watched the growth of that city. I am interested in your answer to Senator Wallace in relation to crime prevention. You gave an illustration of what you did in the Moncton area with Codiac. I did not catch all of it. It sounded to me as though you actually dedicated certain activities and certain

l'application de la loi, qui essaient de se maintenir au même niveau que le crime organisé, avec toutes ces nouvelles techniques et ces nouveaux appareils. De nombreuses entreprises de communication sont situées au Canada, aux États-Unis et ailleurs. Le crime organisé est bien renseigné et tire profit de ces techniques. Nous devons nous assurer que la loi nous permet de ne pas nous laisser distancer par le crime organisé afin d'être capables de les intercepter ou d'obtenir les preuves dont nous avons besoin. Cet écart doit être comblé.

**M. Shean :** Nous ne demandons pas une augmentation des pouvoirs que nous possédons déjà. Nous voulons que les lois nous permettent de suivre la technologie qui est utilisée aujourd'hui par les organisations criminelles.

**Le sénateur Baker :** Le Parlement et ce comité ont mis à votre disposition le nouvel article 487.01 du Code criminel. Je ne sais pas à quel point vous le connaissez, étant donné que vous travaillez maintenant à un haut niveau. Je vous vois hocher la tête. Cet article vous permet de faire tout ce que vous voulez qui n'est pas prévu par une autre loi au Canada. Vous pouvez jeter un coup d'œil secrètement. Savez-vous en quoi cela consiste? Entrer chez quelqu'un pendant un an, par intermittence, simplement pour voir comment vont les choses.

On a adopté cette loi pour donner aux organismes d'application de la loi le genre de pouvoirs que vous demandez. Par ailleurs, on permet maintenant la divulgation de l'information sur CD plutôt que sur papier. Vous dites que c'est insuffisant. Il faut modifier la loi dans ces trois secteurs. Vous ne seriez donc pas contre notre idée de présenter une modification à la loi pour réaliser un de ces aspects — vous n'avez pas à répondre.

Parlez-vous de l'adoption d'une disposition législative selon laquelle une personne ou une entreprise utilisant une nouvelle technologie fournira le moyen de réglementer ou de surveiller cette technologie?

**M. Aubin :** C'est une partie de la réponse. Je ne suis probablement pas la personne la mieux placée de la GRC à cet égard. Des personnes se spécialisent dans le domaine et pourraient offrir un témoignage plus complet. Cependant, l'utilisation de nouveaux mécanismes et de nouvelles techniques pose des problèmes, et le fait de n'avoir aucun accès par moyen détourné est l'un de ceux-ci. Nous devons trouver un moyen et — excusez l'expression — nous traînons vraiment de l'arrière.

**Le sénateur Baker :** Je crois que vous avez une bonne longueur d'avance.

**M. Shean :** Il doit être clair que, pour tous ces différents aspects, nous demandons l'autorisation judiciaire à une autorité compétente. Nous demandons ces pouvoirs, mais nous demanderons toujours l'autorisation judiciaire pour avoir le droit de faire ces types d'interceptions.

**Le sénateur Bryden :** Monsieur Shean, je viens de la région de Moncton. C'est mon aéroport, et j'ai observé la croissance de cette ville. Votre réponse à la question du sénateur Wallace par rapport à la prévention du crime m'intéresse. Vous avez donné un aperçu de ce que vous avez fait dans la région de Moncton avec Codiac. Je n'ai pas tout compris. J'avais l'impression que



personnel and so on for the purpose of reducing the amount of crime that would happen in the community. Could you be more explicit about how did you that?

**Mr. Shean:** Yes, I can, senator. I hope the example hit the mark there. This is something that actually started in the U.K., and it took hold in some parts of the Lower Mainland of British Columbia. I saw that and brought it into it Codiak. It is very much intelligence-based. You have to engage your whole police office. You gather the intelligence or the information that is in your community. Your intelligence analysts within your office churn that intelligence over to identify the people. In this particular area in Codiak, we were focusing on property crime and the people in our community who were hurting us the most every day in the area of the property crime. We got to know them intimately. In the presentations I would give, I would say that they raised their hands and identified themselves. They were begging for our attention, so they got it, and they got it in spades. We would identify, on a bi-weekly basis, the persons who were doing us the most harm, and then we would pay them particular attention.

**Senator Bryden:** In what way did you pay them particular attention?

**Mr. Shean:** We would determine if they were under any type of court processes, if their probation orders required them to be in school or counselling, whatever processes they were involved in to ensure they were abiding by the rules imposed upon on them by a competent authority. If they were not, and we knew they were committed to a life of crime, we went out there and tagged along with them, without them knowing, and would in many instances catch them in the act. We knew them as well as they knew themselves.

Once we had them in the criminal realm, we would work with our partners, with probation and the prosecutors, and then we started to engage our other government partners. The goal was to break that cycle so the person would not return and we would have to deal with them again, although unfortunately, as we shared today, we did see some that would repeat. We would work with the probation officers. As we know, a probation order is not punitive but is supposed to be rehabilitative. If the person during the course of our investigation had a substance abuse problem, we would identify that to the prosecutors to see if the probation order could ensure that that was part of the rehabilitative process to try to break that cycle. If the issue was education, housing or mental health, we would bring those partners in to break that cycle. That was the process we implemented, and the success was demonstrated through the reduction we had in those types of crimes.

**Senator Bryden:** What was the level success? Were property crimes down 10 per cent, for example?

certaines activités et certains employés avaient pour but de réduire le taux de criminalité dans la collectivité. Pourriez-vous être plus explicite quant à la manière dont vous avez procédé?

**M. Shean :** Oui, monsieur le sénateur. J'espère que mon exemple vous éclairera. C'est quelque chose qui a commencé au Royaume-Uni, et qui a réussi à s'implanter à certains endroits de la vallée du Bas-Fraser, en Colombie-Britannique. J'en ai été témoin et je l'ai reproduit à Codiak. C'est énormément fondé sur le renseignement de sécurité. Il faut faire participer tout le poste de police. Il faut recueillir les renseignements ou l'information qui est dans votre collectivité. Les analystes du renseignement de votre poste de police extraient ces renseignements pour identifier les personnes. Dans ce secteur particulier de Codiak, on se concentrait sur le crime contre les biens et sur les membres de la collectivité qui nous faisaient le plus de tort chaque jour dans le secteur du crime contre les biens. Il fallait les connaître de fond en comble. Dans les présentations que je donnais, ils levaient la main et se présentaient. Ils cherchaient vraiment notre attention; par conséquent, ils l'ont eue, et ils l'ont eue amplement. Toutes les deux semaines, on identifiait les personnes qui nous causaient le plus de tort, et on leur portait une attention particulière.

**Le sénateur Bryden :** En quoi leur portiez-vous une attention particulière?

**M. Shean :** On déterminait s'ils suivaient un processus judiciaire quelconque, si leurs ordonnances de probation exigeaient qu'ils soient aux études ou en thérapie, quels que soient les processus qu'ils suivaient, afin qu'ils se conforment aux règles qui leur étaient imposées par une autorité compétente. S'ils ne se conformaient pas, et qu'on savait qu'ils étaient engagés dans la criminalité, on les suivait, sans qu'ils le sachent, et on les prenait sur le fait à plusieurs reprises. On les connaissait autant qu'ils se connaissaient eux-mêmes.

Quand on savait qu'ils œuvraient dans le domaine criminel, on collaborait avec nos partenaires, avec les agents de probation et les procureurs, et on commençait ensuite à mettre à contribution nos autres partenaires du gouvernement. L'objectif était de briser le cycle pour que la personne ne retombe pas dans la criminalité et qu'on n'ait pas à refaire affaire avec eux, même si malheureusement — comme on en fait état aujourd'hui — on en a vu quelques-uns retomber. On travaillait avec les agents de probation. Comme on le sait, une ordonnance de probation n'est pas punitive, mais elle est censée constituer une mesure de réadaptation. Au cours de notre enquête, si la personne avait un problème de toxicomanie, on en faisait part aux procureurs pour vérifier si l'ordonnance de probation pouvait faire en sorte que cela fasse partie du processus de réadaptation pour tenter de briser le cycle. Si le problème était l'éducation, le logement ou la santé mentale, on collaborait avec les partenaires dans ce domaine pour briser le cycle. C'était le processus qu'on mettait en œuvre, et la diminution de ces types de crimes prouve que nous avons réussi.

**Le sénateur Bryden :** Quel était le taux de réussite? Les crimes contre les biens ont-ils diminué de 10 p. 100, par exemple?

**Mr. Shean:** I forget the exact numbers, I apologize, but it was dramatic to the point that it impacted our calls for service, and it allowed our officers to be more pro-active in the area of impaired drivers. We had more time to investigate other crimes because we were not dealing each and every day with the crimes being committed by these people who were harming us on a daily basis because we would receive those calls for service.

**Senator Bryden:** Is that still ongoing?

**Mr. Shean:** Yes, it is.

**The Chair:** I gather your statistics were available, and I wonder if you could send them along to the committee. That would be very interesting for us to see.

**Mr. Shean:** I certainly can. Codiac was always proud to share what we had.

**Senator Bryden:** Mr. Aubin, are there gangs in prisons and in correctional institutions?

**Mr. Aubin:** Yes, there are. It is a reality, unfortunately. In Western Canada, a number of gangs in fact have found their roots in our correctional services, whether provincial or federal. They are mainly First Nation gangs, and we are seeing a schooling happening there. Adhesion and membership is happening. They go out in the communities, and they are come back into the jail system to keep the gangs going in the jail system as well.

In fact, yesterday one of the provinces at the conference was reporting that intelligence leads believe that some gang members are purposely getting themselves caught by law enforcement so they can be sent to the gangs to bolster their numbers within the correctional services. This is intelligence brought to our attention no later than yesterday afternoon.

**Senator Bryden:** Mandatory minimum sentences are mandatory and minimum, so there is no discretion once the person is convicted and the person ends up serving that sentence. A first-time offender is in for five years, for example. It has been suggested that if the one were a first-time criminal when one went into the institution, one would be a professional criminal by the time one came out. As you have said, that situation feeds the criminal activity that is within the various institutions and the various institutions then send their soldiers to recruit. For that reason, among others, some thoughtful people think that the mandatory minimums, rather than being an answer, are a problem.

**Mr. Aubin:** I will not deny the cycle. It is true that that does happen with some street gangs. I can tell you — and Correctional Services of Canada would be able to answer better — that these institutions recognize this problem and have a strategy in place called the exit strategy. For those who enter the correctional system and want to exit street gangs, a process is in place there to allow them to extricate themselves from the group and receive the support and training they need in order to return to communities in a non-criminal way or not engage in criminal activity. I cannot

**M. Shean :** J'ai oublié les chiffres exacts, je m'en excuse, mais c'était impressionnant au point d'avoir une incidence sur nos appels de service, et cela a permis à nos agents d'être plus proactifs dans le secteur de la conduite en état d'ébriété. Nous avons plus de temps pour enquêter sur d'autres crimes, parce que nous n'avions pas à composer tous les jours avec les crimes commis par ces personnes qui nous faisaient du tort quotidiennement parce que nous recevions ces appels de service.

**Le sénateur Bryden :** Est-ce que cela continue?

**M. Shean :** Oui.

**Le président :** J'en déduis que des statistiques sont disponibles. Pourriez-vous les envoyer au comité. Il serait très intéressant pour nous d'en prendre connaissance.

**M. Shean :** Je peux certainement le faire. Codiac a toujours été fier de communiquer ses informations.

**Le sénateur Bryden :** Monsieur Aubin, y a-t-il des gangs en prison et dans les établissements correctionnels?

**M. Aubin :** Oui, c'est malheureusement une réalité. Dans l'Ouest canadien, plusieurs gangs ont en fait vu le jour dans nos services correctionnels, provinciaux ou fédéraux. Il s'agit principalement de gangs des Premières nations, et nous constatons qu'un enseignement s'y fait. On y recrute des membres. Ils sont relâchés dans les collectivités, et ils reviennent en prison pour qu'il reste également des membres de gangs dans le système carcéral.

Justement, hier, une des provinces à la conférence signalait que des renseignements ont porté à croire que certains membres de gangs font exprès de se faire prendre pour accroître leur nombre au sein des services correctionnels. Cette information nous a été communiquée pas plus tard qu'hier après-midi.

**Le sénateur Bryden :** Les peines minimales obligatoires sont obligatoires et minimales, il n'existe donc pas de pouvoir discrétionnaire lorsque la personne est condamnée et la personne finit par purger sa peine. Par exemple, un délinquant primaire est incarcéré cinq ans. Selon certains, il serait possible qu'un criminel primaire entre dans un établissement et qu'il soit devenu un criminel professionnel à sa sortie. Comme vous l'avez dit, cette situation nourrit l'activité criminelle au sein des divers établissements et ceux-ci envoient leurs soldats recruter. Pour cette raison, entre autres, les gens sérieux croient que les peines minimales obligatoires s'avèrent un problème plutôt qu'une solution.

**M. Aubin :** Je ne nierai pas l'existence du cycle. Il est vrai que cela se produit avec certains gangs de rue. Je peux vous dire — et les Services correctionnels du Canada pourraient répondre mieux que moi — que ces établissements sont conscients du problème et qu'ils ont mis en place une stratégie de sortie. Il existe un processus qui permet aux délinquants qui entrent dans le système correctionnel et qui veulent sortir des gangs de rue de se retirer du groupe et de recevoir le soutien et la formation nécessaires pour se réinsérer dans la collectivité d'une manière non criminelle et cesser



speak to the success of that strategy, senator, but I can tell you that it does exist.

**Senator Bryden:** If they can intimidate judges and so on, they presumably can intimidate one single guy who is in there about whether he participates in a program such as that. You have no indication as to the success of the program. It is nice to know one exists, but it would be nice also if it works.

**Senator Milne:** We heard yesterday that the word “reckless” is a fairly low standard in criminal law. My concern is about the part of this bill that deals with drive-by shootings and uses the word “reckless” in both clauses at the bottom of page 3. Clause 8, proposed new sections 244.2(1)(a) and (b) use the word “reckless.”

When Senator Watt was here yesterday, he asked if the use of this word does not cast too broad a net or set too low a standard for proof in criminal law. What would this mean to Aboriginal youth, say, someone between 16 and 18 years of age? Apparently, Aboriginal youth are taught to shoot using BB guns or pellet guns. If they make a mistake and shoot it off the wrong way, they can be clapped into jail hundreds of miles from their reserve for a minimum of five years.

**Mr. Aubin:** Senator, I am not legally trained, so I want to couch my answer. From a policeman's perspective, I would face that situation by looking at it from the perspective of who intentionally discharges a firearm while being reckless. The intention is important. That is, whether that person did it with the objective of shooting or aiming at a population in general or at individuals in general, as compared to someone being in a remote area either to fish or to hunt and an accident occurs. That is where the word becomes key to me of whether or not I would advance a charge to the prosecutor.

**Senator Milne:** That is a little reassuring on the use of the extra word.

Will this bill help you a great deal? We have also heard that a former B.C. Attorney General said, “We support what the federal government is doing, but they have to go further. We have nobody to prosecute. The reason we have nobody to prosecute is nobody helps the police, and the police are stymied by the laws they have to operate under.”

Do you see this bill actually helping you?

**Mr. Shean:** We see this as a continuum of work toward a continual solution or to assist us in our fight against organized crime. We see this as providing assistance, to us yes.

de participer à des activités criminelles. Je ne peux pas parler de la réussite de cette stratégie, monsieur le sénateur, mais je peux vous dire qu'elle existe.

**Le sénateur Bryden :** S'ils peuvent intimider les juges, ils peuvent sans doute intimider un seul homme en prison qui participe à un tel programme. Vous n'avez aucun indice quant au succès du programme. Il est bon de savoir qu'il existe, mais il serait aussi bon de savoir s'il fonctionne.

**Le sénateur Milne :** Nous avons entendu hier que le mot « insouciance » est une norme assez faible en droit pénal. Ma préoccupation concerne la partie de ce projet de loi qui porte sur les fusillades au volant et dont les deux articles au bas de la page 3 contiennent les mots « sans se soucier ». Dans l'article 8, les nouveaux alinéas proposés 244.2(1)a) et b) contiennent les mots « sans se soucier ».

Lorsque le sénateur Watt était ici hier, il a demandé si l'utilisation de ce mot a une portée trop étendue ou s'il établit une norme de preuve trop faible en droit pénal. Qu'est-ce que cela signifierait pour des jeunes Autochtones, disons, entre 16 et 18 ans? Apparemment, les jeunes Autochtones apprennent à tirer en utilisant des armes à balles BB ou des armes à plombs. S'ils font une erreur et tirent dans la mauvaise direction, ils peuvent pourrir en prison, à des centaines de milles de leur réserve, pendant au moins cinq ans.

**M. Aubin :** Madame le sénateur, je n'ai pas de formation juridique, je vais donc peser mes mots. En tant que policier, j'examinerais la situation en fonction du genre d'individu qui décharge intentionnellement une arme à feu de façon insouciante. L'intention est importante. Autrement dit, l'individu a-t-il fait feu ou pointé son arme avec l'objectif d'atteindre un ou des particuliers ou de tirer sans cibler personne en particulier ou bien s'agit-il d'une situation dans laquelle un accident survient quand un individu chasse ou pêche dans une région éloignée? C'est là que le mot prend toute son importance à mes yeux et qu'il déterminera si je porterai ou non des accusations devant le procureur.

**Le sénateur Milne :** Voilà qui a de quoi nous rassurer un peu quant à l'emploi de ce mot supplémentaire.

Est-ce que ce projet de loi vous sera d'une grande utilité? Nous avons également entendu un ancien procureur de la Colombie-Britannique affirmer l'appui de son gouvernement à la démarche du gouvernement fédéral mais ajoutant que le gouvernement devait aller plus loin. Il ajoutait également qu'il n'y avait personne à mettre en accusation et que la raison en était que personne n'aidait la police et que la police voyait ses efforts contrecarrés par les lois qui encadraient ses activités.

Alors, à votre avis, ce projet de loi vous vient-il en aide?

**M. Shean :** Nous le considérons comme un élément d'un effort soutenu en vue de trouver une solution à un problème récurrent ou comme un moyen de nous aider dans notre lutte contre le crime organisé. Oui, nous estimons qu'il nous aide dans notre travail.

We have shared today some of the other components that face us as law enforcement. We have discussed lawful access and disclosure. Those are other components that we will continue to discuss and share with parliamentarians to provide us with the further assistance that we need, but this is a piece of that puzzle. That is how I would term it.

**Senator Milne:** A certain body of thought out there says most of the crimes covered in this piece of legislation are already covered under the Criminal Code. The only thing this does is apply mandatory minimum sentences.

Is there any reaction to that?

**Mr. Aubin:** I really do not want to get into the legal side because that is not my training.

**Senator Milne:** That is fine; I am not a lawyer, either.

**Mr. Aubin:** The way we see it, the legislation addresses realities. We see street gangs as part of the organized crime grouping. The actions that are happening with them are addressed.

In this case, we are looking at individuals who are discharging firearms. We have seen this in Toronto, Vancouver, Montreal, and so on. They are out there discharging firearms in a community and aiming in a general direction, but many people are around, many potential victims. This type of situation is a reality, and it needs to be addressed. From that perspective, this legislation addresses that issue when it comes to the realities of organized crime.

**Senator Milne:** What is your opinion of the part of this legislation that deals with peace officers and, hopefully, improving their safety?

**Mr. Shean:** As Mr. Aubin has pointed out, peace officers who go to work this morning to deal with gangs on our streets in Canada are wearing bullet-proof vests and are driving armoured vehicles with bullet-proof glass. They are there to protect their territory and, perhaps, recoup more territory.

For the police officers working in that environment each and every day, we are seeing that counter-surveillance is being done on them. Those police officers going to work every day are not equipped with the types of vehicles that the gangs that they are following have in some instances. We are working in that type of environment. The danger to police officers is increased because of the gang situation on our streets.

**Senator Milne:** Do you see this bill actually helping that situation? The judge can order the defendant to enter into a recognizance to keep the peace and be of good behaviour for a period of 12 months. If they were convicted previously, however, the peace bond is for not more than two years.

**Mr. Shean:** That draws you back to my crime reduction analogy. If there are certain things that that person is required to do under the law now, then they are required to do it. This

Nous nous sommes exprimés aujourd'hui sur certains des autres éléments auxquels un organisme d'application de la loi comme le nôtre doit faire face. Nous avons parlé d'accès légal et de divulgation. Ce sont d'autres éléments dont nous continuerons de parler avec les parlementaires afin qu'ils nous apportent le supplément d'aide dont nous avons besoin, mais nous traitons ici de ce que j'appellerais une partie d'un tout.

**Le sénateur Milne :** Selon un certain courant de pensée, la plupart des crimes visés par le projet de loi le sont déjà par le Code criminel. Le projet de loi ne ferait qu'ajouter des peines minimales obligatoires.

Comment réagissez-vous à cela?

**M. Aubin :** Je ne veux vraiment pas m'aventurer sur le terrain juridique parce que je n'ai pas la formation requise.

**Le sénateur Milne :** Ne vous en faites pas : je ne suis pas avocate non plus.

**M. Aubin :** De notre point de vue, la loi touche des facteurs de réalité. Nous percevons les bandes de rue comme des éléments du crime organisé. La loi cible les actes qu'ils commettent.

Nous parlons en ce moment des individus qui déchargent des armes à feu. C'est arrivé à Toronto, à Vancouver, à Montréal et ailleurs. Des tireurs déchargent des armes à feu dans la collectivité sans rien viser en particulier, mais il y a des gens autour qui sont autant de victimes potentielles. Ce genre de situation est une réalité et il faut s'en occuper. Nous croyons que le projet de loi touche cet aspect de la réalité du crime organisé.

**Le sénateur Milne :** Quel est votre avis sur la partie du projet de loi qui traite des agents de la paix et de l'amélioration de leur sécurité, du moins c'est ce qu'on peut en espérer?

**M. Shean :** Comme M. Aubin l'a souligné, les agents de la paix qui vont faire leur travail, c'est-à-dire affronter les bandes de rue dans les villes canadiennes, portent des gilets pare-balles et conduisent des véhicules blindés munis de vitres à l'épreuve des balles. Leur rôle consiste à protéger leur territoire et, si possible, à l'étendre.

Nous avons constaté que les policiers qui travaillent dans ce genre de milieu chaque jour font l'objet d'une contre-surveillance. Ces policiers qui montent au front chaque jour ne sont pas équipés de véhicules comparables à ceux que les bandes de rue possèdent parfois. C'est dans ce genre d'environnement que nous travaillons. Les moyens dont disposent les bandes de rue font courir aux policiers un danger accru.

**Le sénateur Milne :** Croyez-vous que le projet de loi est susceptible d'être d'une aide quelconque dans ce genre de situation? Le juge peut ordonner à l'accusé de prendre l'engagement de ne pas troubler l'ordre public pendant une période de 12 mois. Mais s'il a déjà été déclaré coupable d'une infraction auparavant, l'engagement à ne pas troubler l'ordre public peut être supérieur à deux ans.

**M. Shean :** Ce qui vous ramène à mon analogie concernant la réduction de la criminalité. Si la loi impose certaines obligations, l'individu concerné doit s'y conformer. Le projet de loi donne au



legislation gives law enforcement another avenue to ensure that if something was ordered by a court, it is respected. That is why it has been done. This provides us some further assistance.

**Senator Campbell:** No one goes out to a shoot-out in a smart car. We should consider this idea of gangs. I listened carefully to you. We are a gang who have joined together for a common purpose. Our common purpose, however, is not illegal.

Disclosure is a whole different ball of wax; that is something else we need to deal with. Targeting is nothing new. Would it be fair to say that targeting, while effective, is increasingly resource-dependent? I am not talking about going after a bunch of dirt balls that are breaking into houses; I am talking about targeting a bunch of guys who are a company, a gang. That is resource-dependent.

**Mr. Shean:** Resources are a big part of it, but I think Mr. Aubin would agree that one of the biggest components is that we have the necessary intelligence so that we know the group that we are looking for, inside and out. Once you know the group that you are going after, then you know how to better resource yourself. You know what you are up against. It is important to know them as well as you can. That intelligence component is key.

**Mr. Aubin:** Basically, as Mr. Shean said, intelligence is critical to us. We have a certain amount of resources available to us for law enforcement, and we have a number of criminal organizations out there as per the Criminal Intelligence Service Canada, CISC, threat assessment; and they are growing.

We must be strategic. When we are being strategic, we are looking at the organizations that are inflicting the most harm on our communities. Sometimes, that means we have to direct our attention to those that are committing the violent crimes on our streets. That does not detract from the fact that we have organizations that are attacking our economic infrastructure.

**Senator Campbell:** In British Columbia, we have a whole bunch of gangs, for example, First Nations gangs and the Red Scorpions.

**Senator Joyal:** On a point of order, I hope you are not alluding to all First Nations.

**Senator Campbell:** No, no, I mean the UN gang. I was not alluding to First Nations. I was alluding to specific criminal organizations.

**Senator Joyal:** I want to ensure that no one is confused.

**Senator Campbell:** You know me better than that, I would not do that. The difficulty is that these gang members are arrested and then released. The next thing you know, the police are responsible

secteur de l'application de la loi un moyen supplémentaire de faire en sorte que toute ordonnance d'un tribunal soit respectée. C'est là la raison pour laquelle le projet de loi a été élaboré. Il nous apporte un certain supplément d'aide.

**Le sénateur Campbell :** Personne ne se présente à un duel en petite voiture urbaine. Nous devrions approfondir cette notion de bande. Je vous ai écouté attentivement. Nous tous formons une bande que nous avons mise sur pied pour poursuivre un objectif commun. Notre objectif commun, toutefois, n'est pas illégal.

La divulgation est une toute autre affaire; c'est une autre question sur laquelle nous devons nous pencher. Le ciblage n'a rien de nouveau. Serait-il exact de dire que le ciblage, si efficace soit-il, exige de plus en plus de ressources? Je ne parle pas de nous lancer à la poursuite d'un groupe de petits voyous qui s'introduisent dans les maisons par effraction; je parle de cibler une bande de gars qui forment un syndicat, une bande. Cette activité-là requiert des ressources.

**M. Shean :** Oui, les ressources ont une très grande importance, mais je crois que M. Aubin reconnaîtra que l'une des plus importantes est le renseignement qui nous permet de connaître de l'intérieur comme de l'extérieur le groupe que nous traquons. Quand on connaît bien le groupe cible, on sait mieux comment s'équiper en ressources. On sait à qui on a affaire. Il est important de connaître l'adversaire aussi bien que possible. Le facteur renseignement est essentiel.

**M. Aubin :** Effectivement, comme M. Shean vient de le dire, le renseignement est d'une importance capitale. Nous disposons d'une certaine quantité de ressources pour l'application de la loi et il y a un nombre certain d'organisations criminelles à l'oeuvre d'après l'évaluation de la menace effectuée par le Service canadien de renseignements criminels, le SCRC; et leur nombre est en augmentation.

Nous devons faire preuve de stratégie, c'est-à-dire nous intéresser aux organisations qui causent le plus de dommage dans nos communautés. Parfois, cela signifie qu'il faut faire porter notre attention sur ceux qui commettent des crimes violents dans les rues. Cela ne nous fait pas oublier qu'il y a aussi des organisations qui s'attaquent à notre infrastructure économique.

**Le sénateur Campbell :** En Colombie-Britannique, nous avons toutes sortes de bandes, les bandes des Premières nations, par exemple et les Red Scorpions.

**Le sénateur Joyal :** J'invoque le Règlement. J'espère que vous ne parlez pas de toutes les Premières nations.

**Le sénateur Campbell :** Non, non, je parle du United Nations Gang. Je ne faisais pas allusion aux Premières nations, mais bien à des organisations criminelles précises.

**Le sénateur Joyal :** Je voulais éviter que certains soient induits en erreur.

**Le sénateur Campbell :** Vous me connaissez assez pour savoir que je ne ferais pas une telle chose. Le problème, c'est que les membres de ces bandes sont arrêtés puis remis en liberté. La

for protecting the public, so we end up doing surveillance on the very people we release to ensure they do not cause harm to the public.

What is the answer to that? Is it contained in this bill? Will that minimum sentencing stop this process?

**Mr. Aubin:** When you were mentioning being caught and released, what is the context?

**Senator Campbell:** Let us say, for example, that I get picked up with 27 guns in the back of my car, and I get bail.

**Mr. Aubin:** From a law enforcement perspective, it is a significant concern for us that that person has been released into our community. Yes, in terms of protecting the public, we do have to direct resources on that individual.

**Senator Campbell:** Within this bill, there is context with respect to provisioning upon release of what you have to do. Will that help?

**Mr. Aubin:** It is significantly a step in the right direction. As Mr. Shean has mentioned, that is when we pay attention to those individuals, if they are breaching the conditions of their recognizance. Then we have to move in and address it.

**Mr. Shean:** I have had some exposure to what the U.K. does on that particular aspect, and they do pay attention. Once you have been arrested, you enter the correctional institution, and when you are released, you are not forgotten; you are followed through.

As we have shared today, if you are part of that criminal organization and if once you are released, you continue in that criminal organization, then any tools that we have as law enforcement are of benefit to us.

**Senator Campbell:** There is some concern that someone could be caught up in these proposed new sections where exceptional circumstances come into play. Would you support an amendment that allowed judicial discretion that would permit a judge to impose a lesser sentence where exceptional circumstances exist?

**Mr. Shean:** I do not know if this will be a direct answer to that question. In any case that we present before a court, we present all the facts that surround that particular case, and then it is a determination of the court.

We are probably treading into areas that are more legal. That is not our area of expertise. Our area of expertise is to gather the facts and present them to a competent authority.

**Senator Campbell:** You support this bill.

**Mr. Shean:** We do.

police étant responsable d'assurer la protection du public, elle se trouve à exercer une surveillance sur les personnes mêmes que nous venons de libérer pour les empêcher de causer du tort à la population.

Quelle est la réponse à ce problème? Est-ce qu'elle se trouve dans ce projet de loi? Est-ce que les peines minimales permettront de cesser de tourner en rond?

**M. Aubin :** Quand vous dites capturé et remis en liberté, vous parlez de quel contexte?

**Le sénateur Campbell :** Imaginons que je sois intercepté avec 27 armes à feu dans le coffre de ma voiture et que je sois remis en liberté sous caution.

**M. Aubin :** Du point de vue de l'application de loi, la remise en liberté d'une telle personne dans la communauté constitue une importante source de préoccupation pour nous. Oui, pour les besoins de la protection du public, nous devons consacrer des ressources au contrôle de cette personne.

**Le sénateur Campbell :** Il est question quelque part dans le projet de loi des mesures à prendre au moment de la remise en liberté. Est-ce que cela sera utile?

**M. Aubin :** C'est certainement un pas dans la bonne direction. Comme M. Shean l'a mentionné, c'est à ce stade que nous tenons à l'œil ces individus pour prévenir toute infraction de leur part aux conditions de leur engagement. Le cas échéant, nous devons agir pour les contrecarrer.

**M. Shean :** J'ai eu connaissance de ce qui se fait au Royaume-Uni à cet égard et, effectivement, ils ne perdent pas l'individu de vue. Une fois qu'un individu a été arrêté et qu'il a séjourné dans un établissement correctionnel, il ne tombe pas dans l'oubli quand il est libéré. On le tient à l'œil.

Comme nous l'avons exprimé aujourd'hui, dans la mesure où un membre d'une organisation criminelle reste membre de cette organisation quand il est remis en liberté, tout moyen mis à la disposition des organisations d'application de la loi leur sera utile.

**Le sénateur Campbell :** On peut s'inquiéter de ce qu'une personne se retrouve visée par les nouveaux articles qui sont proposés alors que des circonstances exceptionnelles peuvent jouer. Seriez-vous favorable à une modification qui accorderait à un juge le pouvoir discrétionnaire d'infliger une peine moindre s'il y a des circonstances exceptionnelles?

**M. Shean :** Je ne sais pas si ce que je vais dire répondra directement à votre question. Dans toute affaire que nous portons devant un tribunal, nous présentons tous les faits pertinents puis le reste appartient au tribunal.

Nous touchons probablement à des aspects qui sont plutôt de nature judiciaire. Ce n'est pas notre domaine de compétence. Notre domaine de compétence, c'est de réunir les faits et de les présenter aux autorités compétentes.

**Le sénateur Campbell :** Vous êtes en faveur du projet de loi.

**M. Shean :** Oui.



**Senator Campbell:** You say that it is up to the judge. If the judge has no discretion, then there is no option there. I am simply asking whether there could be a clause entered in here that says that judges may impose a lesser sentence where exceptional circumstances exist. Ninety-nine per cent of the time, someone will go down, but circumstances may exist where the judge should have some discretion.

**Mr. Aubin:** As a member of the law enforcement community, as much as we want to have the tools or need the tools to address organized crime, if exceptional circumstances exist, the means should be there to allow that to be addressed. We do not want someone, who is a victim to a certain extent, although a participant, to be sentenced to a period longer than necessary.

**Senator Campbell:** You would be able to support an amendment that permits exceptional circumstances.

I am with you; I want the bad guys to go down. However, in the process of doing that, some discretion must be there to ensure that they are the bad guys in every single case. We know how difficult that is.

**The Chair:** Senator Campbell, it is not that this is not important, but time marches on. Senator Wallace has a very brief supplementary.

**Senator Campbell:** I never did get an answer, by the way.

**The Chair:** You sort of did. If you check the transcript, I think you did.

**Senator Wallace:** Following up on Senator Campbell's question and the need for discretion, in particular, discretion by those who have all the facts that relate to a particular crime, is it not true, however, that as law enforcement officials, you have the information that goes to the Crown prosecutor? The Crown prosecutor has that information, and the Crown does have flexibility and discretion as to what charge will be laid for a particular incident.

**Mr. Aubin:** When it comes to organized crime, a great deal of consultation is done with the Crown. In some jurisdictions, it must be approved by the Crown. There is a delineation. With organized crime, the amount of evidence that must be tendered to bring us across that threshold is quite different from a case of homicide or shooting it up on the streets. There is a clear delineation, and, in that decision of whether we will proceed with organized crime, there must be an abundance of evidence to clearly show that the individual who committed the offence did it for the benefit of the organization.

**Senator Wallace:** On Senator Campbell's point about exceptional circumstances, is it not true that, when considering what charge is to be laid, if those who lay the charge believe those

**Le sénateur Campbell :** Vous dites que la décision revient au juge. Si le juge n'a aucun pouvoir discrétionnaire, la question du choix ne se pose pas. Je demande simplement s'il serait possible d'ajouter une clause qui stipulerait que les juges peuvent infliger une peine moindre s'il y a des circonstances exceptionnelles. Dans 99 p. 100 des cas, l'accusé écoperait de la totalité de la peine, mais il peut y avoir des circonstances qui demanderaient que le juge dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire.

**M. Aubin :** En tant que membre de la communauté de l'application de la loi, quel que soit notre désir ou notre besoin d'avoir les outils nécessaires à la lutte contre le crime organisé, s'il existe des circonstances exceptionnelles, il doit y avoir un mécanisme permettant d'en tenir compte. Nous ne voudrions pas qu'une personne elle-même victime jusqu'à un certain point, bien qu'elle ait pris part à une activité illicite, reçoive une peine d'une durée plus longue que nécessaire.

**Le sénateur Campbell :** Vous seriez disposé à donner votre appui à une modification qui permettrait de tenir compte de circonstances exceptionnelles.

Comme vous, je veux que les méchants soient réduits à l'impuissance. Il faudrait toutefois qu'il existe un mécanisme discrétionnaire qui permettrait de s'assurer qu'il s'agit dans chaque cas des vrais méchants. Nous savons à quel point il est difficile d'en arriver à une telle certitude.

**Le président :** Sénateur Campbell, ce n'est pas que ce ne soit pas important, mais le temps file. Le sénateur Wallace a une très courte question supplémentaire à poser.

**Le sénateur Campbell :** Je n'ai pas eu de réponse, soit dit en passant.

**Le président :** D'une certaine manière, oui. Lisez la transcription, je pense que vous avez eu votre réponse.

**Le sénateur Wallace :** Pour faire suite à la question du sénateur Campbell et du besoin de pouvoir discrétionnaire, en particulier, pour ceux qui ont en main tous les faits entourant un crime donné, n'est-il pas vrai, toutefois, que les fonctionnaires chargés de l'application de la loi aient de par leurs fonctions l'information qui est communiquée au procureur de la Couronne? Le procureur de la Couronne a l'information en main et la Couronne a la latitude requise pour déterminer les accusations qui seront portées dans le cas d'un incident donné.

**M. Aubin :** En matière de crime organisé, nous consultons abondamment la Couronne. Dans certaines juridictions, la Couronne doit donner son approbation. Il y a une ligne de démarcation. En ce qui concerne le crime organisé, l'ampleur de la preuve qu'il faut présenter pour franchir ce seuil diffère passablement de ce que l'on exige dans le cas d'un homicide ou d'un échange de coups de feu dans la rue. La démarcation est nette, et quand il faut décider si on portera des accusations contre des membres du crime organisé, il faut avoir en main une abondante preuve établissant clairement que l'individu qui a commis l'infraction l'a fait au profit de l'organisation.

**Le sénateur Wallace :** En ce qui concerne la question soulevée par le sénateur Campbell au sujet des circonstances exceptionnelles, n'est-il pas vrai que, quand il s'agit de

exceptional circumstances exist, they do have discretion as to what charge would be laid? It may be that a charge under Bill C-14 may not be the one applied.

**Mr. Shean:** If you take it to one of its simplest forms, it is the facts set. You have to gather the facts of that particular situation, and then that will determine where it will take you. It is difficult to say until you are facing exactly what happened and, as we said earlier, whether it was intentional or whether it was accidental. It can take you in many different directions, depending on the scenario you face as a police officer.

**Senator Dickson:** I would like to express my appreciation and support for the work of the RCMP and local police force authorities, particularly in Nova Scotia, and — I do not like to say this — in my home county of Colchester, and my birth place of Cape Breton, in recent activities as far as drug trade is concerned, the move away from property crime to the drugs successfully. I do not know whether you are familiar with the Colchester example, most recently, and the one in Cape Breton with the OxyContin, where it is the same as going to McDonald's to get a coffee.

With respect to the Moncton program, how would it work dealing with the OxyContin program in Cape Breton, which is atrocious?

**The Chair:** May I observe, Senator Dickson, that although this is truly fascinating, it is a long way from the precise content of this bill.

**Senator Dickson:** It is not really.

**The Chair:** I am suggesting that we keep the debate as concise as we can.

**Senator Angus:** Universal as opposed to parochial.

**The Chair:** No, parochial cases are valid, but it should be concise.

Mr. Shean, you had a question from Senator Dickson.

**Senator Dickson:** Does it work or does it not? What is your experience?

**Mr. Shean:** Again, just as we talked about a particular case, I was familiar with how my particular area worked.

It is difficult for me to answer without actually being in that particular scenario and knowing how their police service is constructed and what community groups are involved.

A crime reduction initiative is a good initiative, but it must be looked at by those particular areas. The best response would come from the chief of Cape Breton to determine how it would apply in his particular area. It is difficult for me to answer without knowing the specific area. I knew mine quite well.

déterminer les accusations qui seront portées, ceux qui le font ont le pouvoir discrétionnaire, s'ils croient qu'il y a des circonstances exceptionnelles, de faire un choix parmi les accusations qui peuvent être portées? Il pourrait arriver que l'accusation portée ne relève pas du projet de loi C-14.

**M. Shean :** Si on simplifie la situation, il faut tenir compte des faits. Vous devez recueillir les faits, qui vont déterminer la suite. Il est difficile de le dire avant d'avoir sous les yeux les faits exacts, comme nous l'avons dit plus tôt, à savoir si l'acte était intentionnel ou accidentel. La situation peut prendre bien des directions différentes, selon le scénario auquel vous faites face en tant que policier.

**Le sénateur Dickson :** J'aimerais exprimer mon appréciation et mon soutien à l'égard du travail de la GRC et des forces policières locales, particulièrement en Nouvelle-Écosse, et — cela ne me plaît pas de le dire — dans mon comté, Colchester, et dans mon lieu de naissance du Cap-Breton, dans le cadre des activités menées récemment en ce qui concerne le commerce de la drogue, où l'on a réussi à éliminer le crime contre les biens et le crime lié à la drogue. Je ne sais pas si vous avez entendu parler de l'exemple de Colchester récemment, et de l'exemple de l'OxyContin au Cap-Breton, qu'on pouvait se procurer aussi facilement qu'un café au McDonald.

En ce qui a trait au programme de Moncton, comment pourrait-il s'appliquer à la situation de l'OxyContin au Cap-Breton, qui est atroce?

**Le président :** Permettez-moi de souligner, sénateur Dickson, que, bien que ce sujet soit tout à fait fascinant, nous sommes loin du contenu de ce projet de loi.

**Le sénateur Dickson :** Pas vraiment.

**Le président :** Je suggère que nous limitons la discussion le plus possible.

**Le sénateur Angus :** Adoptons une attitude universelle plutôt que paroissiale.

**Le président :** Non, les exemples paroissiaux sont valables, mais il ne faudrait pas en parler trop longtemps.

Monsieur Shean, le sénateur Dickson vous a posé une question.

**Le sénateur Dickson :** Ce programme s'applique-t-il ou non? Quelle est votre expérience?

**M. Shean :** Justement, en parlant d'un cas en particulier, je savais ce qui se passait dans ma région.

Il est difficile pour moi de répondre à cette question sans vraiment connaître la situation, et sans savoir comment les services policiers sont structurés et quels groupes communautaires jouent un rôle dans l'affaire.

Une initiative de réduction de la criminalité est une bonne initiative, mais on doit la considérer en fonction de chaque région. C'est le chef de police du Cap-Breton qui serait le mieux placé pour déterminer comment le programme s'appliquerait à sa région. Il est très difficile pour moi de répondre sans connaître la région visée. Je connaissais la mienne plutôt bien.



**Senator Dickson:** In your role now as the director general for the RCMP's Drugs and Organized Crime Branch, you could probably look at the records and get back to us as to whether in other places in Canada there are programs in relation to drugs, such as the one you mentioned in relation to property in Moncton.

I am raising it because of the succinct and forceful arguments that Senator Bryden made yesterday insofar as rehabilitation and other approaches other than as suggested in this bill.

**Mr. Shean:** Various programs exist under my umbrella, as the director general of Drugs and Organized Crime Branch, that deal with drugs in our communities. Awareness programs do exist within the RCMP that could assist in those situations.

**The Chair:** Any information that you could provide to us over the summer would be helpful.

I am jumping ahead a bit here, and to a certain extent I think Senator Dickson is as well. As you probably know, we have quite a flood of anti-crime bills working their way toward us, so this information will be extremely useful for our work on more than one bill, and may be more pertinent to other bills than to this one.

In any case, in responding to Senator Dickson's question, more information with a little more time taken to prepare it would be more useful to us than a one-liner tomorrow morning.

**Mr. Shean:** I am very proud of the work our drugs and organized crime group does. They are proud of their work as well and will be very happy to share. I will ensure that something is prepared for you to demonstrate what we do in that area.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Joyal:** I would first like to apologize to Senator Campbell.

Senator Campbell, your track record in downtown Vancouver with the Aboriginal people is very well known. I misunderstood. Perhaps my Aboriginal sensitivity is too acute. I sincerely apologize.

**Senator Campbell:** No harm done, Senator Joyal.

**Senator Joyal:** I would like to return to the issue raised by Senator Nolin in his opening question. On page 3 of your remarks, Mr. Shean, you say, "... we need new thinking in the judicial process, new policies and guidelines to support these efforts.

This is your conclusion. Your conclusion is not mandatory minimum sentences or more people in prisons. It seems to be generally in sync with the present code with respect to penalties. Considering the sophistication of organized crime now, involving, as you said, the legal, accounting and judicial professions, and the shrewdness of those who are at the head of the criminal

**Le sénateur Dickson :** En tant que directeur général de la Sous-direction des drogues et du crime organisé de la GRC, vous seriez probablement en mesure d'examiner les dossiers et de nous revenir pour nous indiquer s'il y a ailleurs au Canada des programmes liés au trafic de drogues, comme celui dont vous avez parlé en rapport avec les infractions contre les biens à Moncton.

Je soulève ce point compte tenu des arguments succincts et convaincants formulés par le sénateur Bryden hier en ce qui a trait à la réhabilitation et à d'autres approches dont il n'est pas question dans ce projet de loi.

**M. Shean :** En tant que directeur général de la Sous-direction des drogues et du crime organisé de la GRC, je chapeaute divers programmes qui ont trait au trafic de drogues dans nos collectivités. La GRC dispose bel et bien de programmes de sensibilisation qui pourraient aider dans ce genre de situation.

**Le président :** Tout renseignement que vous pourriez nous fournir au cours de l'été nous serait utile.

Je précipite un peu les choses ici et, dans une certaine mesure, je pense que le sénateur Dickson l'ait fait aussi. Comme vous le savez probablement, nous allons devoir examiner plusieurs projets de loi concernant la lutte contre la criminalité; ces renseignements nous seront donc extrêmement utiles au regard de plus d'un projet de loi, et ils risquent d'être plus pertinents pour l'examen d'autres projets de loi.

De toute façon, pour répondre à la question du sénateur Dickson, il nous sera plus utile d'avoir de l'information que vous aurez pris le temps de préparer demain matin.

**M. Shean :** Je suis très fier du travail accompli par notre groupe des drogues et du crime organisé. Les membres de mon équipe sont eux aussi fiers de leur travail, et ils seront très heureux de vous transmettre ces renseignements. Je vais veiller à ce que l'on prépare un document qui fera état de ce que nous faisons dans ce domaine.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais d'abord présenter mes excuses au sénateur Campbell.

Sénateur Campbell, votre expérience de la question des Autochtones dans le centre-ville de Vancouver est très bien connue. J'ai mal compris. Je suis peut-être trop sensible lorsqu'il s'agit des Autochtones. Je suis sincèrement désolé.

**Le sénateur Campbell :** Ce n'est pas grave, sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais revenir au point soulevé par le sénateur Nolin dans sa première question. À la page 3 de votre exposé, monsieur Shean, vous dites que nous avons besoin « de nouvelles politiques, de nouvelles lignes directrices et d'un changement de mentalité dans le système judiciaire ».

C'est votre conclusion. Vous ne pensez pas qu'il faille établir des peines minimales obligatoires ou envoyer plus de gens en prison. De façon générale, il semble que ce que vous dites cadre avec ce que prévoit le code actuel en ce qui a trait aux peines. Compte tenu de la complexité du crime organisé de nos jours, qui touche, comme vous l'avez dit, les professions des domaines

organizations that you are fighting, the simple approach of instituting harsher prison sentences will not achieve the result you desire, which is to eliminate criminal organizations.

Could you elaborate on your suggestion that new thinking in the judicial process and new policies and guidelines would be helpful? In other words, what do you expect we can provide you with that would make your job more efficient?

**Mr. Shean:** We discussed that earlier. We are supportive of this bill, and we spoke of the new thinking in the criminal world. We discussed lawful access, which is important to the law enforcement community, and the issue of disclosure and what is relevant disclosure.

A representative of the CACP from the Sûreté du Québec said that it now takes 10 times as many officers to investigate a case as it did a few years ago because of the different laws and the sophistication of the criminal organization.

We spoke earlier this morning of intelligence, the importance of information, the importance of sharing that information, and what the Canadian law enforcement community is doing to ensure that it is shared. Different government agencies have to work together as well to ensure that that information is shared for the safety of Canadian citizens.

When we speak of new policies, guidelines and procedures required, those are some of the tools that we believe require some new thinking.

**Mr. Aubin:** Many criminal organizations operate internationally. It is not only that they are selling their wares in other countries but that their organizations are either connected to organizations in other countries or are establishing cells in other countries that may not have the same level of legislative structure and law enforcement as Canada, and they are taking advantage of that situation.

Globalization presents challenges for law enforcement in sharing information on a global scale. We need the legislation to do this. These are our realities.

**Senator Joyal:** Do you believe that we should go a step further and provoke the organization of a national conference, the objective of which would be to explain the difficult context in which you find yourself with organized crime, which, as you said, needs more resources and a more sophisticated approach? As you said in your brief, it also requires a much broader awareness among various professional groups and economic leaders.

You referred to the construction and trucking industries. Even boards of trade would have to be involved in order to make their members aware that they are targets for those criminal

juridique, comptable et judiciaire, et compte tenu de l'habileté des personnes qui sont à la tête des organisations criminelles que vous combattez, le simple fait d'imposer des peines d'emprisonnement plus sévères ne vous permettra pas d'atteindre le résultat que vous souhaitez atteindre, c'est-à-dire d'éliminer les organisations criminelles.

Pourriez-vous préciser en quoi un changement de mentalité dans le système judiciaire ainsi que de nouvelles politiques et lignes directrices seraient utiles? En d'autres mots, que pouvons-nous faire pour vous aider à accroître l'efficacité de votre travail?

**M. Shean :** Nous en avons discuté plus tôt. Nous soutenons ce projet de loi, et nous avons parlé du changement de mentalité dans le monde criminel. Nous avons discuté de l'accès autorisé, qui est important pour la collectivité d'application de la loi, et de la question de la divulgation et de ce qui s'y rattache.

Un représentant de l'Association canadienne des chefs de police de la Sûreté du Québec a dit qu'il fallait maintenant 10 fois plus d'agents pour enquêter sur une affaire qu'il en fallait il y a quelques années en raison des différentes lois et des astuces des organisations criminelles.

Plus tôt ce matin nous avons parlé des renseignements, de l'importance de l'information, de l'importance d'échanger cette information et de ce que la collectivité d'application de la loi au Canada fait pour assurer cet échange d'information. Différents organismes gouvernementaux doivent aussi travailler de concert pour que cette information soit échangée et garantir ainsi la sécurité des citoyens canadiens.

Lorsque nous parlons des nouvelles politiques, lignes directrices et procédures qui sont requises, il s'agit de certains des outils qui, à notre avis, devraient être repensés.

**M. Aubin :** De nombreuses organisations criminelles sévissent à l'échelle internationale. Non seulement elles vendent leurs marchandises dans d'autres pays, mais elles sont reliées à d'autres organisations ou établissent des cellules dans d'autres pays qui n'ont peut-être pas le même niveau de structure législative et d'application de la loi que le Canada, et elles tirent parti de cette situation.

La mondialisation présente des défis sur le plan de l'application de la loi en ce qui a trait à l'échange d'information à l'échelle mondiale. Les lois doivent nous permettre de le faire. C'est notre réalité.

**Le sénateur Joyal :** Croyez-vous que nous devrions aller plus loin et favoriser la tenue d'une conférence nationale dont l'objectif serait d'expliquer le contexte difficile dans lequel vous vous trouvez au regard du crime organisé, un contexte qui, comme vous l'avez indiqué, nécessite plus de ressources et une démarche plus ingénieuse? Comme vous l'avez dit dans votre exposé, il faut aussi sensibiliser davantage les divers groupes professionnels et dirigeants économiques.

Vous avez fait mention des industries de la construction et du transport routier. Il faudrait même amener les chambres de commerce à jouer un rôle afin que leurs membres soient



organizations and to educate them on how to prevent that from happening. We need education that goes far beyond putting people in prison for two or three years more.

It seems to me that the approach of putting people in prison is a very primary one, especially when dealing with criminal organizations.

**Mr. Aubin:** In terms of a global approach, various public policy and senior justice bodies exist. I am thinking of the National Coordinating Committee on Organized Crime, which is transnational. The Department of Justice Canada and provincial ministries of justice are working through a body called Coordinating Committee of Senior Officials, CCSO, which deals with legislative needs for law enforcement.

In terms of sentencing provisions, without getting into a discussion on minimum mandatory sentencing, from a law enforcement perspective, we are dealing with criminals. Whether they are operating on a local or international scale, they are committing criminal acts and are a threat to our society.

**Senator Joyal:** I am not saying that we should not have sentences. I am saying that focusing on sentences alone is only the bottom of the iceberg. The important priority is awareness. When the judicial system and the accounting and legal professions are caught up in this, those people must be made aware of what is happening. It seems to me that that would be much more effective and is the priority we should be addressing.

**Mr. Shean:** There has been representation in different areas. In my role as the director general of the Drugs and Organized Crime Branch, I am working on exactly that objective, a comprehensive awareness strategy. Mr. Aubin's and my backgrounds are in proceeds of crime. We have worked a great deal with the legal community. These high-level, sophisticated communities need professionals to run their criminal organization. They need financial assistance to deal with the sums of monies and the intricacies of the financial system with which they deal. We have worked in that area in order to educate them as to what signs to look for.

We have seen many changes with realtors now. In one of the provinces, someone was telling me that when you buy a piece of property, realtors ask different types of questions now that they would not have asked in the past. There is an educational process out there for them to recognize that organized crime does exist. Someone showing up with a suitcase full of money is not normally the way that business is conducted. That educational process and awareness process is an important component in our fight against organized crime. It is recognized and is one of the objectives on which we are working. We are now doing that in some areas, but I believe we can expand that.

conscients du fait qu'ils sont les cibles de ces organisations criminelles et pour les informer de ce qu'ils peuvent faire pour éviter que cela ne se produise. La sensibilisation doit aller beaucoup plus loin que l'imposition de deux ou trois années d'emprisonnement de plus.

Il me semble que l'emprisonnement est une démarche très primaire, surtout lorsqu'on a affaire à des organisations criminelles.

**M. Aubin :** Pour ce qui est d'une approche mondiale, il existe divers organismes de politique publique et de justice. Je pense au Comité national de coordination sur le crime organisé, qui est transnational. Le ministère de la Justice du Canada et les ministères provinciaux responsables de la justice travaillent par l'entremise d'un organisme appelé le Comité de coordination des hauts fonctionnaires, le CCHF, qui s'occupe des besoins législatifs liés à l'application de la loi.

Pour ce qui est des dispositions relatives à la détermination de la peine, sans vouloir lancer une discussion sur les peines minimales obligatoires, du point de vue de l'application de la loi, nous avons affaire à des criminels. Qu'ils sévissent à l'échelle locale ou internationale, ils commettent des actes criminels et sont une menace pour notre société.

**Le sénateur Joyal :** Je ne dis pas qu'il ne devrait pas y avoir de peines. Ce que je dis, c'est que, si on se concentre uniquement sur les peines, on ne s'occupe que de la partie cachée de l'iceberg. Ce qui compte, c'est la sensibilisation. Quand le système judiciaire et les professions comptable et juridique sont mêlés à l'affaire, ces gens doivent savoir ce qui se passe. À mon avis, cela serait beaucoup plus efficace et il faudrait en faire notre priorité.

**M. Shean :** Des protestations ont été adressées dans différents secteurs. En tant que directeur général de la Sous-direction des drogues et du crime organisé, c'est exactement l'objectif que je cherche à atteindre, la mise au point d'une stratégie de sensibilisation globale. Mon expérience et celle de M. Aubin ont trait aux produits de la criminalité. Nous avons beaucoup travaillé avec la collectivité juridique. Les groupes du crime organisé, qui sont astucieux et très bien structurés, ont besoin de professionnels pour faire rouler leurs organisations criminelles. Ils ont besoin d'une aide dans le domaine financier pour s'occuper de leur argent et des subtilités du système financier. Nous avons travaillé dans ce domaine afin d'informer les professionnels des signaux qu'ils doivent rechercher.

Nous avons vu se produire de nombreux changements chez les agents immobiliers. Dans l'une des provinces, quelqu'un me disait que, quand on achète une propriété, les courtiers posent maintenant des questions qu'ils n'auraient pas posées par le passé. Il existe un processus éducatif destiné à les aider à reconnaître que le crime organisé existe. Lorsque quelqu'un se présente avec une valise remplie d'argent, ce n'est pas normal. Ce processus d'éducation et de sensibilisation est un volet important de notre combat contre le crime organisé. C'est reconnu, et c'est l'un des objectifs que nous cherchons à atteindre. Nous le faisons maintenant dans certaines régions, mais je crois que nous pourrions élargir nos activités.

**The Chair:** In the interest of fairness, including fairness to our next witnesses, I will thank these witnesses very much indeed. It has been extremely interesting and helpful. Who knows, we may be seeing more of each other over the coming months. Thank you so very much.

Our next witnesses are from Statistics Canada, from the Canadian Centre for Justice Statistics. We are very glad to welcome Lynn Barr-Telford, Director; Craig Grimes, Senior Analyst, Courts Program; and Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program.

Thank you very much indeed for being here. I see you have a presentation. Ms. Barr-Telford, since you will be the one doing the major part of the speaking, the floor is yours.

**Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** Thank you for the opportunity to present to the committee this morning on Bill C-14.

Statistics Canada does not take a position on the proposed amendments. I will present to you data on gang-related homicides and on assaults against peace officers that may inform your discussions of the bill.

Please note that the data sources are clearly indicated on each slide, as are pertinent notes about the data. At the end of the deck, you will also find some supplemental information on drug trafficking and production offences, and on incidents involving organized crime. This is for the consideration of the committee.

The bill covers amendments for which we have not included information in this presentation. We do not have information relating to the extension of the duration of a recognizance. Also, we have not included data on firearm-related offences because it is very difficult to speculate which Criminal Code offences police are currently using in cases involving the reckless use of a firearm.

My colleagues, Mr. Craig Grimes and Ms. Mia Dauvergne, will assist me in answering any questions you may have. I will ask you to please turn to the first slide in the presentation deck.

The first several slides provide information relating to murder committed in connection with a criminal organization. The charts here show the number of gang-related homicides and the number of homicides not related to gang activity over the last decade. By "gang related" we mean whether or not the police identified the homicide as involving an organized crime group or a street gang.

In 2007, police reported a total of 594 homicides in Canada. Of these, police reported 1 in 5, or 117, as being gang related. Gang-related homicides have been increasing since this information was first collected in 1991; you can see that increasing trend over the last decade in the chart on your left. This upward trend contrasts

**La présidente :** Par souci d'équité, notamment à l'égard de nos prochains témoins, je vais remercier les gens qui nous ont présenté leurs témoignages. Vos commentaires ont été extrêmement intéressants et utiles. Et, qui sait, nous aurons peut-être l'occasion de nous revoir au cours des prochains mois. Merci beaucoup.

Les témoins que nous allons maintenant entendre viennent de Statistique Canada, du Centre canadien de la statistique juridique. Nous sommes très heureux d'accueillir Lynn Barr-Telford, directrice, Craig Grimes, analyste principal, Programme des tribunaux, et Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers.

Je vous remercie beaucoup d'être ici. Je vois que vous avez une présentation. Madame Barr-Telford, comme vous allez faire la principale partie de l'exposé, la parole est à vous.

**Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Merci de nous donner l'occasion de présenter un exposé au comité ce matin sur le projet de loi C-14.

Statistique Canada ne prend pas position à l'égard des modifications proposées. Je vais vous présenter des données sur les homicides attribuables à des gangs et sur les voies de fait contre des agents de la paix, qui sont susceptibles d'éclairer vos discussions sur le projet de loi.

Veuillez noter que les sources des données figurent clairement sur chaque diapositive, de même que des remarques connexes. À la fin de la présentation, vous trouverez aussi des renseignements supplémentaires sur les infractions liées au trafic et à la production de drogues, et sur des affaires attribuables au crime organisé. J'invite les membres du comité à y jeter un coup d'œil.

Le projet de loi prévoit des modifications dont cette présentation ne traite pas. Nous n'avons pas d'information liée à la prolongation de la durée maximale d'un engagement. Par ailleurs, nous ne fournissons pas de données sur les infractions liées à une arme à feu parce qu'il est très difficile d'émettre des hypothèses sur les infractions au Code criminel que la police utilise actuellement dans des affaires liées au déchargement d'une arme à feu avec insouciance.

Mes collègues, M. Craig Grimes et Mme Mia Dauvergne, vont m'aider à répondre à vos questions. Je vous invite maintenant à passer à la première page de la présentation.

Les premières diapos fournissent de l'information sur les meurtres liés à une organisation criminelle. Les graphiques montrent le nombre d'homicides liés aux gangs et le nombre d'homicides qui ne sont pas liés aux activités des gangs au cours de la dernière décennie. Par « lié aux gangs », nous entendons que la police a déterminé ou non que l'homicide était lié à un groupe criminel organisé ou à un gang de rue.

En 2007, la police a rapporté un total de 594 homicides au Canada. De ce nombre, la police a rapporté qu'un homicide sur cinq, c'est-à-dire 117, était lié aux gangs de rue. Le nombre d'homicides liés aux gangs a augmenté depuis la première fois que cette information a été recueillie en 1991; dans le graphique situé à



with the trend in the number of homicides that were not gang related, shown on the right.

Also, Canada's overall homicide rate has been on a general downward trend since the mid-1970s. Firearms are used more often in gang-related homicides than in other types of homicides. In 2007, 69 per cent of gang-related homicides were committed with a firearm, 8 in 10 of which were handguns. Among those homicides that were not gang related, 20 per cent were committed with a firearm; 54 per cent of which were handguns.

The next slide shows the breakdown of gang-related homicides by the type of violation. That is, whether it was considered by police to be first- or second-degree murder or manslaughter. The homicide survey, which is the source of this data, is a police survey; it is not a court survey, so this does not necessarily reflect any subsequent decisions of the Crown or the courts. You can see in this chart that the majority of gang-related homicides were recorded by police as being first-degree murder, about three quarters in 2007.

The next two slides indicate where the gang-related homicides occurred. The first is a regional breakdown. Ontario, British Columbia and Quebec had the highest number of gang-related homicides, followed closely by Alberta.

If you turn to slide 5, each year, approximately 80 per cent of all gang-related homicides occur in one of Canada's 27 census metropolitan areas, and most of these are in the 9 largest. These cities accounted for three quarters of all gang-related homicides in 2007. Toronto, Montreal and Vancouver had the highest number of gang-related homicides and together accounted for 53 per cent of all gang-related homicides in 2007.

Turning to the next slide, we will look at youth accused of gang-related homicide. In 2007, in total, 74 youth were accused of homicide. Homicides where youth are accused often involve gangs. In 2007, 105 persons were accused of a gang-related homicide; 34, or 32 per cent, were youth. For comparison, among all persons accused of homicide, youth accounted for 14 per cent.

your left, you can see that this trend has been amplified over the last decade. This trend of increase is quite different from the trend of decrease in the number of homicides that were not gang related, as you can see on the right.

In addition, the overall rate of homicides in Canada has generally decreased since the mid-1970s. Firearms are used more often in gang-related homicides than in other types of homicides. In 2007, 69 per cent of gang-related homicides were committed with a firearm, 8 in 10 of which were handguns. Among those homicides that were not gang related, 20 per cent were committed with a firearm; 54 per cent of which were handguns.

The next slide shows the breakdown of gang-related homicides by the type of violence. That is, whether it was considered by police to be first- or second-degree murder or manslaughter. The homicide survey, which is the source of this data, is a police survey; it is not a court survey, so this does not necessarily reflect any subsequent decisions of the Crown or the courts. You can see in this chart that the majority of gang-related homicides were recorded by police as being first-degree murder, about three quarters in 2007.

The next two slides indicate where the gang-related homicides occurred. The first is a regional breakdown. Ontario, British Columbia and Quebec had the highest number of gang-related homicides, followed closely by Alberta.

If you turn to slide 5, each year, approximately 80 per cent of all gang-related homicides occur in one of Canada's 27 census metropolitan areas, and most of these are in the 9 largest. These cities accounted for three quarters of all gang-related homicides in 2007. Toronto, Montreal and Vancouver had the highest number of gang-related homicides and together accounted for 53 per cent of all gang-related homicides in 2007.

Turning to the next slide, we will look at youth accused of gang-related homicide. In 2007, in total, 74 youth were accused of homicide. Homicides where youth are accused often involve gangs. In 2007, 105 persons were accused of a gang-related homicide; 34, or 32 per cent, were youth. For comparison, among all persons accused of homicide, youth accounted for 14 per cent.

Due to small numbers, the rate of youth accused of gang-related homicide does fluctuate year over year. However, you can see from the graph on your left that this trend and rate has generally been upward since 2002.

On slide 7, we make a transition to another of the amendments under consideration in Bill C-14: The creation of new offences with respect to assault of a peace officer. In 2007, police reported just under 9,800 incidents of assault against peace officers, and this was up from just over 6,300 a decade ago. You can see from the graph on the left that the overall rate of assaults against peace officers has been on a general upward trend over the last decade but has been more stable recently.

Most reported incidents of an assault against a peace officer also involved another violation; 70 per cent in 2007. The chart to the right shows some of the more common of these violations. In the table below, we have separated reported assaults against police officers from those against other peace officers. You can see that most of these assaults were against a police officer.

The next few slides provide some information on how the courts process cases with at least one charge of assault of a peace officer. Consistent with what we just saw from the police data, most court cases with a charge of assault of a peace officer also have other charges in the case. In fact, 90 per cent of these cases have multiple charges, compared to about 60 per cent for court cases as a whole. These cases tend to have several charges involved. The average is five, compared to an average of three for court cases as a whole.

The chart shows some of the more frequently associated charges in cases with a charge of assault of a peace officer. For example, almost one third also had a charge of obstructing a peace officer, and one third had a charge of escape or being at large without excuse.

If you turn to slide 9, not only do these cases look different from cases in general in their number of charges, but they also look different in their conviction rates. Cases with at least one charge of assault of a peace officer have relatively high guilty findings and relatively high guilty plea rates. They have especially high findings of guilt on more than one charge in the case; and when the charge of peace officer assault was the most serious charge, the proportion found guilty remains relatively high. Two thirds of the time, the charge of peace officer assault was one of

En raison des nombres peu élevés, la proportion de jeunes accusés d'un homicide lié aux gangs varie d'une année sur l'autre. Cependant, dans le graphique à votre gauche, vous pouvez constater que cette tendance et cette proportion ont généralement augmenté depuis 2002.

Sur la diapo 7, nous effectuons une transition vers une autre modification à l'étude dans le cadre du projet de loi C-14 : la création de nouvelles infractions en matière de voies de fait contre un agent de la paix. En 2007, la police a rapporté un peu moins de 9 800 incidents de voies de fait contre un agent de la paix, ce qui constitue une augmentation par rapport au chiffre d'un peu plus de 6 300 incidents enregistrés il y a une décennie. Dans le graphique à gauche, vous pouvez voir que le taux global de voies de fait contre un agent de la paix a été généralement à la hausse au cours de la dernière décennie, mais qu'il a été plus stable récemment.

La plupart des cas de voies de fait rapportés contre un agent de la paix étaient également liés à une autre infraction; c'était le cas de 70 p. 100 des incidents en 2007. Le graphique à droite montre certaines de ces infractions les plus communes. Dans le tableau au-dessous, nous avons séparé les voies de fait contre un policier des autres voies de fait contre d'autres agents de la paix. Vous pourriez constater que la plupart de ces voies de fait ont eu lieu contre un policier.

Les diapos suivantes fournissent de l'information sur la façon dont les tribunaux traitent les causes se rapportant à au moins une accusation de voies de fait contre un agent de la paix. Comme nous venons de le voir dans les données de la police, la plupart des causes devant les tribunaux se rapportant à une accusation de voies de fait contre un agent de la paix comprennent également d'autres accusations. En réalité, 90 p. 100 de ces causes comprennent de nombreuses accusations, comparativement à environ 60 p. 100 des causes devant un tribunal dans leur ensemble. Dans ces cas, on a tendance à constater qu'il y a plusieurs accusations. La moyenne est de cinq accusations, comparativement à une moyenne de trois dans les causes devant les tribunaux dans leur ensemble.

Le graphique montre certaines des accusations les plus fréquemment associées dans les causes impliquant des voies de fait contre un agent de la paix. Par exemple, presque le tiers de ces causes impliquaient une accusation d'obstruction à un agent de la paix, et un autre tiers impliquait une accusation d'évasion ou de circulation en toute liberté sans permission.

Si vous regardez maintenant la diapo 9, non seulement ces cas ont-ils l'air différents des cas en général en ce qui concerne le nombre d'accusations, mais ils ont également l'air différents en ce qui concerne les taux de condamnation. Les cas comprenant au moins une accusation de voies de fait contre un agent de la paix sont liés à des déclarations de culpabilité relativement élevées et à des taux de plaider de culpabilité relativement élevés. Ces causes enregistrent des nombres de déclarations de culpabilité particulièrement élevés à plus d'une accusation liée à la cause. Et



the charges found guilty in the case. In comparison, most guilty violent cases have a single guilty charge; 58 per cent in 2006-07.

If we move on to slide 10, we see that cases with multiple convictions tend to be sentenced to custody more often. This is also true for cases with at least one peace officer assault charge. Forty per cent of these guilty cases were sentenced to custody on the most serious charge in the case. In comparison, custody was used in 32 per cent of guilty cases overall. When a peace officer assault charge was the most serious charge in the case, 38 per cent resulted in a custody sentence, which is similar to the use of custody in guilty cases of serious violent offences.

The average sentence length imposed in guilty cases involving officer assault was 107 days, which is between the average for guilty common assault cases at 51 days and for major assault cases at 166 days. The data suggest that these cases are treated relatively seriously by the courts, but it is difficult to conclude that this is simply because of the presence of a peace officer assault when so much else is happening in these cases.

The remaining slides in the presentation package are left for the committee's consideration. This concludes the presentation.

**The Chair:** I am trying to grasp all of this. On page 10, average custody length is not average sentence. There is a difference, correct?

**Ms. Barr-Telford:** It is the average sentence length.

**The Chair:** Is it length of time served after deducting parole and all of that?

**Ms. Barr-Telford:** It is the length of the sentence imposed.

**The Chair:** Average custody length is the length of the sentence imposed.

**Ms. Barr-Telford:** That is correct.

**The Chair:** An average custody length of 3.6 months means an average sentence of 3.6 months.

**Ms. Barr-Telford:** That is correct.

lorsque l'accusation de voies de fait contre un agent de la paix constituait l'accusation la plus grave, la proportion de déclaration de culpabilité demeure relativement élevée. Deux fois sur trois, l'accusation de voies de fait contre un agent de la paix constituait une des accusations pour lesquelles il y avait une déclaration de culpabilité. Par comparaison, en 2006-2007, la plupart des déclarations de culpabilité pour des crimes commis avec violence se rapportaient à une seule inculpation, dans une proportion de 58 p. 100.

Regardons maintenant la diapo 10. Nous constatons que dans les cas où il y a de nombreuses déclarations de culpabilité, les mises en détention préventive sont utilisées plus fréquemment. C'est également vrai dans les causes impliquant au moins une accusation de voies de fait contre un agent de la paix. Quarante pour cent de ces déclarations de culpabilité ont mené à une mise en détention préventive pour les accusations les plus graves. En comparaison, l'incarcération a été utilisée dans 32 p. 100 des cas de déclaration de culpabilité en général. Lorsque des voies de fait contre un agent de la paix constituaient l'accusation la plus grave dans une cause en particulier, 38 p. 100 de ces situations ont mené à une peine d'emprisonnement, ce qui est une proportion semblable au recours à l'emprisonnement dans les cas de déclaration de culpabilité pour infractions graves et violentes.

La durée moyenne des peines imposées dans des cas de déclaration de culpabilité impliquant des voies de fait contre un agent était de 107 jours, une durée située entre la moyenne des causes de voies de fait communes avec déclaration de culpabilité, soit 51 jours, et la moyenne des causes de voies de fait graves, soit 166 jours. Les données semblent indiquer que ces causes sont traitées de façon relativement sérieuse par les tribunaux, mais il est difficile de conclure que c'est simplement parce que des voies de fait ont eu lieu contre un agent de la paix, car il y a beaucoup d'autres détails liés à ces causes.

Nous laissons les autres diapos de l'exposé aux membres du comité à titre d'information. C'est la fin de l'exposé.

**Le président :** J'essaie de tout saisir. À la page 10, la durée moyenne de l'emprisonnement ne correspond pas à la moyenne des peines. Il y a une différence, n'est-ce pas?

**Mme Barr-Telford :** Il s'agit de la durée moyenne des peines.

**Le président :** Il s'agit de la durée de la peine après avoir soustrait la durée de la libération conditionnelle et toutes ces choses?

**Mme Barr-Telford :** Il s'agit de la durée de la peine imposée.

**Le président :** La durée moyenne de l'emprisonnement correspond à la durée de la peine imposée.

**Mme Barr-Telford :** C'est exact.

**Le président :** Une durée moyenne d'emprisonnement de 3,6 mois correspond à une durée moyenne de la peine de 3,6 mois.

**Mme Barr-Telford :** C'est exact.

**Senator Wallace:** Thank you very much for the presentation. As the chair is, I am trying to absorb all of the information, but it is very useful.

Without getting too far down into all of the numbers, I am left wondering what this tells me. What is the picture this is presenting? Let us look at the first slide, as an example: Victims of homicide in Canada that relate to gang-related homicides. When we look at the last 10 years, the overall level of victims of homicide is virtually unchanged. However, gang-related homicides are up four-fold over what it was 10 years ago. There is obviously a heavy trend there.

Again, as I go through each of these, it is not a surprise, given the other evidence we have heard, that gang-related offences and homicides are dramatically on the increase in this country. It is difficult, to put it mildly, for those impacted by it. The same is true with peace officers; it is alarming to see the rate of increase of assaults on peace officers. Considering all of that, it is in response to those statistics and that experience that I believe Bill C-14 appears before us. However, I know you are not here to express an opinion on Bill C-14.

I might just ask you again to restrict your comments to the statistics you provided. Are there any other significant observations you would make? We can compare columns of numbers, but what does this tell us? Is there anything you would draw from this that we should be thinking of in considering the appropriateness of Bill C-14?

**Ms. Barr-Telford:** With respect to gang-related homicides, the key messages here are that we have seen an increase in the number of gang-related homicides and the rate of gang-related homicides. At the same time we have seen a decrease for homicides overall since about the mid-1970s. However, we have seen an increase in gang-related homicides.

Having said that, there were 117 gang-related homicides in 2007, but it is still a low proportion of overall violent crime, to put that into context.

As I noted, we have also seen a higher use of firearms with respect to gang-related homicides. In 2007, 69 per cent of gang-related homicides were committed with a firearm, most of which were handguns. For comparison, it is 20 per cent for homicides that were not gang-related. That is 69 per cent versus 20 per cent. That is another of the observations the data provides.

As we mentioned, police have indicated that the bulk of the gang-related homicides, from a police perspective, are investigated as first-degree murder. That is another observation.

**Le sénateur Wallace :** Merci beaucoup pour votre exposé. Tout comme le président, j'essaie de saisir toute l'information, mais elle est très utile.

Sans vouloir trop m'attarder à tous les chiffres, je me demande quelle information je peux en retirer. Qu'est-ce que tout cela illustre? Regardons la première diapo, à titre d'exemple : les victimes d'un homicide au Canada se rapportant à des homicides attribuables à des gangs. Lorsque nous examinons ce qui s'est passé au cours des 10 dernières années, la situation générale des victimes d'homicide est demeurée pratiquement la même. Cependant, les homicides liés aux gangs sont quatre fois plus élevés qu'il y a 10 ans. Il est évident qu'il s'agit d'une tendance lourde.

Je ne suis donc pas surpris, compte tenu de ce que j'entends, d'apprendre que les infractions et les homicides attribuables à des gangs sont en hausse faramineuse au pays. Le moins qu'on puisse dire, c'est que c'est difficile pour les personnes touchées par ces crimes. C'est aussi vrai pour les agents de la paix; il est alarmant de voir le taux d'augmentation des agressions commises contre les agents de la paix. Je crois que c'est en réponse à ces statistiques et à cette expérience que le projet de loi C-14 est maintenant devant nous. Je sais cependant que vous n'êtes pas ici pour donner votre opinion sur ce projet de loi.

Je voudrais simplement vous demander de limiter vos commentaires aux statistiques que vous nous avez données. Avez-vous d'autres observations pertinentes? Nous pouvons comparer des colonnes de chiffres, mais quelle est leur signification? Y a-t-il certains éléments sur lesquels vous voudriez porter notre attention quand viendra le temps d'évaluer le bien-fondé du projet de loi C-14?

**Mme Barr-Telford :** Pour ce qui est des homicides attribuables à des gangs, l'important est de savoir que nous avons constaté une hausse du nombre et du taux de ce type d'homicides. Parallèlement, nous avons aussi constaté une baisse du nombre total d'homicides depuis le milieu des années 1970. Cependant, nous avons vu le nombre d'homicides attribuables à des gangs augmenter.

Ceci étant dit, il y a eu 117 homicides attribuables à des gangs en 2007, mais ça ne représente toujours qu'une petite proportion de l'ensemble des crimes violents, si l'on regarde tout le contexte.

Comme je l'ai dit, nous avons aussi constaté une hausse de l'utilisation d'armes à feu dans les cas d'homicides attribuables à des gangs. En 2007, 69 p. 100 des homicides attribuables à des gangs ont été commis avec une arme à feu, la plupart du temps avec une arme de poing. À titre comparatif, 20 p. 100 des homicides ne sont pas attribuables à des gangs. On parle de 69 p. 100 par rapport à 20 p. 100. C'est un autre constat que l'on peut faire à partir des données.

Comme nous l'avons dit, la police a indiqué que les cas d'homicides attribuables à des gangs sont, du point de vue de la police, traités comme des meurtres au premier degré. C'est un autre constat.



We have also taken a look at where the gang-related homicides tend to occur in Canada. Regionally, Ontario, British Columbia and Quebec have the highest numbers of gang-related homicides. We have also seen Toronto, Montreal and Vancouver as having the highest number of gang-related homicides. Together, these three cities account for 53 per cent of all gang-related homicides in Canada.

The other observation in this presentation about gang-related homicides is the involvement of youth overall. Of the accused, those for which we have an accused identified in gang-related the homicides, 32 per cent were youth. Generally speaking, for homicide overall, youth account for 14 per cent. Those are the key observations from the data on gang-related homicides.

**Senator Wallace:** Again, I am not asking you to express a professional opinion on this; I realize you provided us with data. However, all of us are members of the public, and all of us have families and friends; we want our cities in this country and all of our communities to be safe.

As a citizen of the country, when you look at these statistics and see the significant increase in gang-related homicides, higher use of firearms, the dramatic increase in first-degree murder and the dramatic impact this is having on our larger cities and life in our cities, does that suggest to you that probably some very significant action is required from government, from parliamentarians, to address that; and for law enforcement officials to be given assistance in dealing with that on-the-street reality? Would that be unfair to ask?

**Ms. Barr-Telford:** All I can answer on that is what we have seen in the trends in the data. As I noted at the beginning, Statistics Canada does not take a position on the proposed amendment, so it is difficult for me to do that. However, I can provide you with some context.

We had 170 gang-related homicides in 2007. That number is up; we have seen gang-related homicides increasing since we started collecting that information.

In total in Canada, we had 594 homicides in 2007. We saw a decrease in the overall homicide rate, but we have also noted that homicides in Canada are a relatively rare occurrence. They make up a fairly small percentage of overall crime in Canada. That having been said, we have seen increases in the gang-related homicides in the numbers.

**The Chair:** Let me say for the record that we understand that you are here to provide us with the results of Statistics Canada's work and not to provide individual opinions.

Nous avons aussi regardé où les homicides attribuables à des gangs étaient le plus souvent commis au Canada. À l'échelle régionale, ce sont l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Québec qui comptent le plus grand nombre d'homicides attribuables à une organisation criminelle. Toronto, Montréal et Vancouver sont les villes où le nombre de ce type d'homicides est le plus élevé. Ces villes comptent, à elles trois, 53 p. 100 de tous les homicides attribuables à des gangs perpétrés au Canada.

Une autre observation faite pendant l'exposé concernait l'implication des jeunes dans les homicides attribuables à des gangs. Parmi toutes les personnes inculpées d'homicides attribuables à des gangs, 32 p. 100 étaient des jeunes, alors qu'on parle de 14 p. 100 pour l'ensemble des homicides en général. Ce sont les principales constatations que nous pouvons faire à partir des données sur les homicides attribuables à des gangs.

**Le sénateur Wallace :** Une fois de plus, je ne vous demande pas d'exprimer votre opinion professionnelle; je suis conscient que vous nous avez fourni des données. Toutefois, chacun d'entre nous est d'abord un citoyen, et nous avons tous une famille et des amis; nous voulons que les villes et les communautés de ce pays soient sécuritaires.

En tant que citoyen de ce pays, il est inquiétant de regarder ces statistiques et de constater la hausse significative des homicides attribuables à des gangs, l'utilisation accrue d'armes à feu, la triste montée en flèche des meurtres au premier degré et l'incidence dramatique sur les grandes villes et la qualité de vie des personnes qui y vivent. Y a-t-il lieu de croire que le gouvernement et les membres du Parlement devraient prendre des mesures importantes pour s'attaquer à ce fléau; faudrait-il aider davantage les autorités chargées de l'application de la loi à traiter avec la réalité sur le terrain? Ne faut-il pas se poser la question?

**Mme Barr-Telford :** Tout ce que je peux dire, c'est que nous avons observé les tendances des données. Comme je l'ai souligné au début, Statistique Canada ne prend pas position quant aux amendements proposés, alors il m'est difficile de répondre. Je peux cependant vous donner un peu plus de contexte.

Nous avons eu 170 homicides attribuables à des gangs en 2007. Ce nombre continue d'augmenter; nous avons constaté une hausse des homicides attribuables à des gangs depuis que nous avons commencé à recueillir des données à ce sujet.

Au total, nous avons eu 594 homicides au Canada en 2007. Nous avons observé une baisse du taux d'homicides, mais nous avons aussi remarqué que les homicides ne sont pas si nombreux au Canada. Ils ne constituent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des crimes commis au pays. Ceci étant dit, nous avons constaté une hausse du nombre d'homicides attribuables à des gangs.

**La présidente :** Permettez-moi de souligner que nous comprenons que vous êtes ici pour nous présenter les résultats du travail de Statistique Canada et non pour nous donner votre opinion personnelle.

**Senator Milne:** I am interested in slide 6, on youth accused of gang-related homicides. Even though the hard numbers have shot up drastically — as have the hard numbers of total gang-related homicides — I notice the percentage has not. In other words, the percentage of youth involved in gangs is probably staying fairly constant, as an analysis of gang make-up. Am I correct when I read it that way?

**Ms. Barr-Telford:** You are correct. I believe you are reading the far right-hand column of the table. You can see that in 1997, 32 per cent of the accused were youth, and similarly in 2007. One thing that we have noticed is homicides where youth are involved often do involve gangs.

We do see some ups and downs in those percentages, as you can see. We are talking about relatively small numbers overall when it comes to youth being involved. One of the reasons you see a bit of a spiky trend within the rate, for example, is due to those small numbers — and they do tend to fluctuate.

**Senator Milne:** What you have just said is telling me that homicides among youth as a whole have drastically gone down.

**Ms. Barr-Telford:** We have some information on youth as a whole; perhaps we can find the rate of youth as a whole. We did bring some supplemental information with us here.

In 1997, the rate per 100,000 for youth as a whole was 2.29 per 100,000 population; in 2007, it was up to 2.86. Again, this number does tend to fluctuate because we are talking about small numbers. We do sometimes see some ups and downs within that trend. That is what you see in the graph on the left.

When we look at those accused of homicide overall, youth account for 14 per cent of the accused. When it comes to looking at those accused of gang-related homicides, youth account for 32 per cent.

**Senator Milne:** That is interesting. On the side 7, you talk about police-reported assaults against police and public peace officers. How do you define the difference between police and public peace officers? Since you have separated them out here, there must be some definition.

**Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** The public peace officers would include bylaw officers, correctional officers, people whose responsibilities are related to the enforcement of the law but are not categorized as police officers.

**Senator Milne:** You are talking about prison guards being included in there, but not firefighters.

**Ms. Dauvergne:** That is correct.

**Senator Baker:** Are you saying that the total number of homicides per population rate has actually gone down?

**Le sénateur Milne :** Je m'intéresse à la sixième diapositive, qui porte sur les jeunes auteurs présumés d'homicides attribuables à des gangs. Même si les nombres comme tels ont grimpé de façon significative — tout comme le nombre total d'homicides attribuables à des gangs —, je remarque que le pourcentage n'a pas bougé. En d'autres mots, le nombre de jeunes impliqués dans des gangs est resté somme toute constant, si l'on analyse la formation de ces gangs. Mon interprétation est-elle correcte?

**Mme Barr-Telford :** Vous avez raison. Je crois que vous faites référence à la colonne de droite du tableau. Vous pouvez voir qu'en 1997, 32 p. 100 des auteurs présumés d'homicides étaient des jeunes, tout comme c'était le cas en 2007. Une chose que nous avons remarqué, c'est que les homicides impliquant des jeunes sont souvent attribuables à des gangs.

Il y a des hausses et des baisses des pourcentages, comme vous pouvez le voir. Nous parlons toutefois de chiffres plutôt bas en ce qui concerne les jeunes. La tendance, qui semble monter en flèche, s'explique par les chiffres peu élevés — et ces chiffres tendent à fluctuer.

**Le sénateur Milne :** Ce que vous venez de dire signifie donc que les homicides commis par des jeunes sont en baisse considérable.

**Mme Barr-Telford :** Nous avons des données pour l'ensemble des jeunes; nous pouvons peut-être en trouver pour ce qui est du taux observé chez les jeunes en général. Nous avons d'autres renseignements avec nous ici.

En 1997, le taux pour 100 000 jeunes était de 2,29 pour 100 000 habitants; en 2007, il était de 2,86. Je le répète, ce nombre tend à fluctuer parce qu'on parle de petits chiffres. Nous constatons parfois des hausses et des baisses dans cette tendance. C'est ce que vous voyez dans le graphique de gauche.

Les jeunes représentent 14 p. 100 de l'ensemble des auteurs présumés d'homicides. Quand on regarde les chiffres pour les homicides attribuables à des gangs, le taux grimpe à 32 p. 100 chez les jeunes.

**Le sénateur Milne :** C'est intéressant. À la septième diapositive, vous parlez des voies de faits contre un policier ou un agent de la paix déclarées par la police. Pour vous, quelle est la différence entre un policier et un agent de la paix? Comme vous les avez séparés, vous devez avoir une définition.

**Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Les agents de la paix comprennent les agents chargés de faire appliquer le règlement, les agents de correction, et les personnes dont les responsabilités sont liées à l'application de la loi sans toutefois qu'elles fassent partie des forces policières.

**Le sénateur Milne :** Vous dites que les gardiens de prison sont inclus, mais pas les pompiers.

**Mme Dauvergne :** C'est exact.

**Le sénateur Baker :** Êtes-vous en train de dire que le nombre total d'homicides pour un taux de population est en baisse?



**Ms. Barr-Telford:** That is correct. We have seen a general downward trend in the overall rate of homicides since about the mid-1970s.

**Senator Baker:** Does Canada, to your knowledge, stand out compared to all other countries in that our crime rate has actually gone down over the years in this particular area?

**Ms. Barr-Telford:** Homicide is one of the offences that we can compare country to country. They tend to be recorded very similarly. Compared to the United States, for example, our homicide rate is about one third of theirs. It is comparable to Australia, New Zealand and some European nations.

We find countries such as Turkey, the United States, Germany, Sweden and Finland have a higher homicide rate than Canada. New Zealand and Australia are more comparable, and we have a higher homicide rate than countries such as Japan and Hong Kong.

**Senator Baker:** The important point we are trying to get at here is the actual trend in homicides, which is down in Canada over the years. Do you know if the trend in the United States and other nations is similarly down in this particular area?

**Ms. Dauvergne:** The United States are seeing a similar decline. I do not have information on the other countries. I could certainly look into that.

**Senator Baker:** You also say that the numbers of gang-related homicides are up. The overall homicide rate is down, but the percentage of those homicides that are suggested by the police to be gang-related is up. I say "suggested" because you have no actual figures on that; the police are alleging that these are gang-related, is that correct?

**Ms. Barr-Telford:** These are recorded according to the police information, yes.

**Senator Baker:** Do you have any figures on the number of convictions of homicides that were related to criminal organizations, namely gangs?

**Ms. Barr-Telford:** No, we do not.

**Craig Grimes, Senior Analyst, Courts Program, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** The information in the courts' database is a function of the information gathered by the court registry. It does not have any information about the characteristics of the accused's affiliations.

**Senator Baker:** It will in very short time because we have now put it into the law and have identified the offence as it relates someone being connected to a criminal organization. Perhaps, in the future, you will see those numbers come up.

**Mme Barr-Telford :** C'est bien ça. Nous avons constaté une tendance à la baisse dans le taux d'homicides depuis le milieu des années 1970.

**Le sénateur Baker :** À votre connaissance, le Canada se compare-t-il aux autres pays pour ce qui est du taux de criminalité, qui a baissé durant cette période?

**Mme Barr-Telford :** Les homicides sont des crimes qu'il est possible de comparer d'un pays à l'autre. Ils sont consignés de façon similaire. Comparé aux États-Unis, par exemple, notre taux d'homicides est d'environ le tiers. Il se compare à celui de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de certains pays européens.

Nous avons constaté que la Turquie, les États-Unis, l'Allemagne, la Suède et la Finlande avaient un taux d'homicides supérieur à celui du Canada. La Nouvelle-Zélande et l'Australie se comparent davantage au Canada, mais notre taux d'homicides est supérieur à des pays tels que le Japon et Hong Kong.

**Le sénateur Baker :** La chose importante que nous tentons actuellement de faire, c'est de broser un tableau de la situation des homicides, qui sont en baisse au Canada depuis quelques années. Savez-vous si, en ce qui a trait aux homicides en particulier, la tendance est également à la baisse aux États-Unis et dans d'autres pays?

**Mme Dauvergne :** On observe un déclin semblable aux États-Unis. Je n'ai pas d'information sur les autres pays. Je pourrais certainement me renseigner à ce sujet.

**Le sénateur Baker :** Vous faites également état d'une augmentation du taux d'homicides attribuables à des gangs. Globalement, il y a moins d'homicides, mais les homicides qui selon la police sont attribuables à des gangs, eux, augmentent. Je dis « selon la police » parce que vous n'avez pas de données réelles à ce sujet; ce sont les policiers qui allèguent que ces homicides sont attribuables à des gangs, n'est-ce pas?

**Mme Barr-Telford :** En effet, ces données sont consignées selon les renseignements fournis par la police.

**Le sénateur Baker :** Pouvez-vous nous fournir des données sur le nombre de déclarations de culpabilité prononcées dans des causes d'homicides attribuables à des organisations criminelles, à savoir des gangs?

**Mme Barr-Telford :** Non, nous n'en n'avons pas.

**Craig Grimes, analyste principal, Programme des tribunaux, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** L'information consignée dans la base de données des tribunaux dépend de celle recueillie par le greffe. La base de données ne renferme pas d'information quant aux particularités des organisations auxquelles peuvent être rattachés les prévenus.

**Le sénateur Baker :** Elle le fera sous peu, car nous avons établi et fait inscrire à la loi une infraction d'homicide propre aux personnes liées à une organisation criminelle. Peut-être verrez-vous apparaître de telles données dans l'avenir.

Of course, those of us who read case law know that not very many cases are ever prosecuted where someone is found guilty and belonging to a criminal organization; here and there, maybe a half a dozen of them over the years.

You say that for those accused of an offence, there is an 81 per cent conviction rate. Do you know the disposition of the remaining 20 per cent of those cases? Was there a breakdown of judicial stay of proceedings versus Crown initiated stay of proceedings, or was there a finding of innocence before the courts?

**Mr. Grimes:** Some information is available on that. In terms of the other dispositions, we have information on stays, withdrawn, dismissed, discharged, acquittals and other decisions.

**Senator Baker:** What does it look like generally? Were the majority declared innocent at trial, or were some of the cases simply stays entered?

**Mr. Grimes:** Are you referring to the remaining 20 per cent?

**Senator Baker:** Yes.

**Ms. Barr-Telford:** Are you asking about offences generally, or about these particular cases?

**Senator Baker:** I am referring to your chart that states that 80 per cent of those who were accused were charged with a crime related to the assault of a police officer.

**Mr. Grimes:** I do not have a breakdown of the other dispositions with me, but I could provide that information to the clerk of the committee.

**Senator Baker:** I ask for a breakdown because the committee will deal with a bill shortly, and this is very interesting information in that it deals with people held on remand in prison. We know that roughly 20 per cent of those people who are charged and brought before the court are found guilty and that 20 per cent are either stayed or found innocent. Do you have any figures on the numbers of people held on remand or who violated their conditions of bail and were held prior to sentencing?

**Ms. Barr-Telford:** We have some information on remand and remand trends. This information typically comes from our corrections data. We have looked at the custody population on remand versus the sentence custody population. We do not have that information with us today, but we have looked at it with our corrections data.

With respect to the courts data, we do not have information on remand within the courts information, but, certainly, we have some information within our correctional data.

Bien entendu, ceux qui comme moi lisent la jurisprudence savent que les déclarations de culpabilité sont rares à l'issue de poursuites intentées en lien avec des organisations criminelles. C'est arrivé à l'occasion, peut-être une douzaine de fois au fil des ans.

Vous indiquez que 81 p. 100 des personnes accusées d'une infraction sont déclarées coupables. Connaissez-vous le sort des 20 p. 100 restants? Avez-vous distingué les sursis d'instance judiciaires de ceux engagés par la Couronne? S'agit-il de causes où les tribunaux ont déclaré les prévenus non coupables?

**M. Grimes :** Nous avons quelques renseignements à ce sujet. Pour ce qui est de l'issue des autres causes, nous avons de l'information sur les sursis, les retraits d'accusations, les rejets, les annulations, les acquittements et autres décisions.

**Le sénateur Baker :** À quoi ressemble le portrait en général? La majorité des prévenus ont-ils été innocentés lors du procès, ou s'agit-il de personnes ayant tout simplement bénéficié d'un sursis?

**M. Grimes :** Parlez-vous des 20 p. 100 restants?

**Le sénateur Baker :** Oui.

**Mme Barr-Telford :** Vous intéressez-vous aux infractions en général ou à ces causes en particulier?

**Le sénateur Baker :** Je fais référence à votre tableau qui indique que 80 p. 100 des personnes mises en cause ont été accusées d'un crime en lien avec des voies de fait contre un policier.

**M. Grimes :** Je n'ai pas la répartition des autres décisions avec moi, mais je pourrais fournir ces renseignements à la greffière du comité.

**Le sénateur Baker :** Je m'informe quant à la répartition parce que le comité aura bientôt à étudier un projet de loi et que cette information est très intéressante, étant donné qu'il sera question de personnes renvoyées en détention provisoire. Nous savons qu'environ 20 p. 100 des personnes mises en accusation et traduites devant les tribunaux sont déclarées coupables, et que 20 p. 100 bénéficient d'un sursis ou encore sont innocentées. Avez-vous des données quant au nombre de personnes renvoyées en détention provisoire ou qui ont violé leurs conditions de libération sous caution et qui, par conséquent, ont été détenues avant le prononcé de leur sentence?

**Mme Barr-Telford :** Nous avons certains renseignements sur les renvois et sur les tendances connexes. Ces renseignements sont habituellement tirés de nos données sur les services correctionnels. Nous avons examiné la population sous garde préventive par rapport à la population incarcérée sur sentence. Nous n'avons pas ces renseignements avec nous aujourd'hui, mais nous nous sommes penchés sur ces questions à la lumière de nos données sur les services correctionnels.

Nous n'avons pas de renseignements sur les renvois à partir de nos données sur les tribunaux, mais nous en avons assurément à partir de nos données sur les services correctionnels.



**Senator Baker:** Concerning your lack of information on the numbers of convictions for gun-related offences, your brief explanation at the beginning was that you cannot provide that figure because you do not know for certain whether the firearm offence was prosecuted by another section of the Criminal Code that did not deal with firearms. Is that the correct reason?

**Ms. Barr-Telford:** In my opening remarks about Bill C-14 and the proposed creation of the new offence for reckless use of a firearm, I was indicating that in cases of that offence it is difficult to tell within our existing information which offence police might use under those circumstances. That is not to say that we do not have a fair amount of information available on the use of firearms in the commission of violent crimes, for example. We provided copies to the clerk of the committee with a recent analysis conducted by the centre on firearms and violent crime. We looked at trends in overall use of firearms in violent crime, for example. What I referred to in my remarks was specific to the amendment within the bill.

**Senator Baker:** Have you provided information on the numbers of charges or convictions on the careless use of firearms or on criminal negligence causing bodily harm, per section 221 of the Criminal Code, by use of a firearm; or by discharging a firearm in a reckless manner, per proposed new section 244.2 of Bill C-14; or assault with a dangerous weapon, per section 267(1)(a); or possession of a weapon dangerous to the public peace, per section 87? These same offences are repeated in Bill C-14. Do you have any statistics on the careless use of a firearm, for example?

**The Chair:** That was my question.

**Ms. Barr-Telford:** We have with us some information on the counts of those particular offences.

**The Chair:** Are you referring to this document before us? If so, you can refer us to the page number.

**Ms. Barr-Telford:** It is not within that document. We have some extra data that we are more than happy to provide to the committee after the fact.

**Ms. Dauvergne:** There are two ways in which we can look at the involvement of firearms through the police-reported data. One is to look at the characteristics of a particular incident to determine whether a firearm was used to commit a particular violent crime. That report focuses on such information. If manslaughter or a robbery is committed, was a firearm used in the commission of that offence? The report addresses that.

**Le sénateur Baker :** En ce qui concerne le peu de renseignements dont vous disposez sur le nombre de déclarations de culpabilité dans les cas d'infractions liées aux armes à feu, vous avez brièvement expliqué au début de la séance que vous ne pouviez pas fournir cette donnée parce que vous n'êtes pas en mesure de déterminer avec certitude si l'infraction liée aux armes à feu a fait l'objet d'une poursuite en vertu d'un autre article du Code criminel qui, lui, ne traitait pas des armes à feu. Est-ce bien pour cela?

**Mme Barr-Telford :** Dans ma déclaration préliminaire au sujet du projet de loi C-14 et de l'instauration proposée de l'infraction liée à l'utilisation insouciance d'une arme à feu, je faisais valoir que lorsqu'il est question d'armes à feu, il est difficile de déterminer à partir des renseignements dont nous disposons vers quelle infraction les policiers choisiront de se tourner dans ces circonstances. Cela ne veut pas dire que nous n'avons pas de renseignements sur le recours aux armes à feu dans des contextes de crimes violents, par exemple; bien au contraire. Nous avons remis des copies de documents à la greffière du comité, ainsi qu'une analyse récente menée par le centre des armes à feu et des crimes violents. Nous avons examiné les tendances qui se dégagent quant à l'utilisation générale d'armes à feu dans la perpétration de crimes violents, par exemple. Ce que j'ai dit tout à l'heure se rapportait précisément à l'amendement du projet de loi.

**Le sénateur Baker :** Avez-vous fourni de l'information sur le nombre de mises en accusation ou de déclarations de culpabilité en lien avec les infractions suivantes : utiliser une arme à feu avec insouciance ou causer des lésions corporelles par négligence criminelle par suite de l'utilisation d'une arme à feu, en vertu de l'article 221 du Code criminel; décharger une arme à feu avec insouciance, en vertu du nouvel article 244.2 proposé dans le projet de loi C-14; causer des voies de fait au moyen d'une arme dangereuse, en vertu de l'alinéa 267(1)a); ou posséder une arme dans un dessein dangereux pour la paix publique, en vertu de l'article 87? Ces mêmes infractions sont inscrites au projet de loi C-14. Avez-vous des statistiques quelconques liées à l'utilisation insouciance d'une arme à feu, par exemple?

**La présidente :** C'était la question que je voulais poser.

**Mme Barr-Telford :** Nous avons ici certains renseignements sur le nombre de ces infractions en particulier.

**La présidente :** Faites-vous référence à ce document qui nous a été remis? Si tel est le cas, pouvez-vous nous indiquer le numéro de page?

**Mme Barr-Telford :** Ces données ne figurent pas dans le document. Nous avons certaines données supplémentaires que nous pourrions vous communiquer par après.

**Mme Dauvergne :** Nous pouvons regarder de deux façons le rôle des armes à feu dans les données rapportées par la police. La première consiste à examiner les caractéristiques d'un incident en particulier afin de déterminer si une arme à feu a été utilisée pour perpétrer un crime violent en particulier. Le document qui vous a été remis fait état de ce type de renseignements. Si un vol ou un homicide involontaire coupable a été commis, une arme a-t-elle été utilisée pour commettre cette infraction? Voilà le type de questions auxquelles répond le rapport.

The second is information, not contained in that report, on whether there was a firearm-related charge. For example, did someone point a firearm or discharge a firearm? That is a different way to look at the involvement of a firearm in an offence.

**Ms. Barr-Telford:** Certainly, we can provide that information to the committee.

**Mr. Grimes:** The court data is broken down by statute, section, subsection and paragraph to provide the information.

**Senator Baker:** Data on section 86(1) of the Criminal Code would be most useful on the careless use of a firearm.

**Mr. Grimes:** I can provide a breakdown of the firearm offences for the committee. Would you like information on charges, cases and convictions?

**Senator Baker:** We have a bill coming before the Senate soon that deals with people on remand and the credit given to someone who is on remand if they are found guilty. The problem, as you have pointed out, is that perhaps 20 per cent of those on remand are innocent. No provision exists in the proposed legislation for those who are found innocent. That is why I need to know the actual numbers and whether an appropriate amendment should be proposed to the bill.

**The Chair:** All data would be gratefully received, obviously.

**Senator Baker:** These figures are pertinent to the proposed legislation.

**Senator Angus:** Not this bill.

**The Chair:** These figures are pertinent to the work that this committee can reasonably expect to be doing. Over the last couple of days, I have asked other witnesses to do some summer homework for us. I guess today's witnesses have been added to that list.

**Ms. Barr-Telford:** We would be more than happy to do that.

**The Chair:** As we try to gear up for a significant number of justice-related bills, data can be most helpful.

**Senator Bryden:** Do you have any statistics on the use of handguns versus the use of long guns in homicides?

**Ms. Barr-Telford:** Yes, we have that information.

**Senator Bryden:** Does it relate to use in homicides?

**Ms. Barr-Telford:** Yes. We have statistics on the use of firearms, which we brought with us. Ms. Dauvergne is looking up the information. A person is equally likely to be stabbed as shot in the commission of a homicide. In looking at firearms, we

La deuxième consiste à déterminer au moyen de renseignements si des accusations ont été portées en lien avec une arme à feu; le document ne traite pas de cette information. Par exemple, quelqu'un a-t-il braqué ou déchargé une arme à feu? C'est une façon différente d'examiner s'il y a eu usage d'une arme à feu dans une infraction.

**Mme Barr-Telford :** Absolument. Nous pouvons fournir ces renseignements au comité.

**M. Grimes :** Les données des tribunaux sont regroupées en fonction des lois, articles, paragraphes et alinéas.

**Le sénateur Baker :** Les données liées au paragraphe 86(1) du Code criminel seraient des plus utiles pour ce qui est de l'utilisation insouciance d'une arme à feu.

**M. Grimes :** Je peux fournir au comité une répartition des infractions liées aux armes à feu. Aimerez-vous obtenir de l'information sur la nature des accusations, les causes et les déclarations de culpabilité?

**Le sénateur Baker :** Le Sénat aura bientôt à étudier un projet de loi qui traite des personnes en détention provisoire et des crédits temporels alloués aux personnes en détention provisoire si elles sont reconnues coupables. Le problème, comme vous l'avez mentionné, c'est que peut-être 20 p. 100 des personnes en détention provisoire sont innocentes. Le projet de loi proposé ne prévoit aucune mesure pour les personnes innocentées. Voilà pourquoi il me faut connaître les données véritables et déterminer s'il convient de proposer un amendement au projet de loi.

**La présidente :** Bien entendu, nous vous serions très reconnaissants de nous communiquer toutes ces données.

**Le sénateur Baker :** Ces données sont utiles du point de vue du projet de loi proposé.

**Le sénateur Angus :** Pas celui-ci.

**La présidente :** Ces données sont utiles du point de vue des travaux que ce comité sera vraisemblablement appelé à accomplir. Au cours des derniers jours, j'ai demandé à d'autres témoins de préparer un peu le terrain au cours de l'été, et je demanderais aux témoins ici présents de le faire également.

**Mme Barr-Telford :** Nous le ferons avec plaisir.

**La présidente :** Ces données peuvent se révéler fort utiles, puisque nous nous attendons à devoir étudier de nombreux projets de loi qui relèvent du domaine de la justice.

**Le sénateur Bryden :** Avez-vous des statistiques liées à l'utilisation des armes de poing par rapport aux armes à feu longues dans les causes d'homicide?

**Mme Barr-Telford :** Oui, nous avons cette information.

**Le sénateur Bryden :** Précisément pour les homicides?

**Mme Barr-Telford :** Oui. Nous avons ici même des statistiques sur l'usage des armes à feu. Mme Dauvergne cherche cette information à l'instant. Lorsqu'un homicide est perpétré, une personne risque autant d'être poignardée que d'être victime de



have seen a cross-over trend of the use of rifles and shotguns going down and the use of handguns going up. That cross-over happened about the early 1990s, so we have some information.

For example, with respect to 1997, 51 per cent of firearm homicides were committed with a handgun versus 40 per cent with a rifle or shotgun. This is data on firearm homicides. Ten years later, we see that 67 per cent of firearm homicides were committed with a handgun versus 17 per cent with a rifle or a shotgun.

Again, we will provide this information to the committee.

**Senator Bryden:** Did you mention stabbings?

**Ms. Barr-Telford:** Yes.

**Senator Bryden:** I have noticed over the last number of months that the news dealing with attempted homicides has at least as many or more cases of stabbing than of shooting — at least in the Maritime provinces. What does that say?

**Senator Milne:** The figures are here for the U.S. on guns versus non-firearm homicides. It is also here for Canada.

**Senator Bryden:** It would be helpful if you can supply that information. Maybe it is simply that it was not reported if they were killed with a knife.

**Ms. Barr-Telford:** We do record the weapon. Homicide victims are at equal risk of being shot or stabbed. Each method accounts for about one third of homicides.

**Senator Milne:** What about the other third?

**Ms. Barr-Telford:** It is other types.

**Senator Milne:** It is poison and others.

Senator Bryden asked my question. I find the statistics in this periodical, *Juristat*, and your presentation fascinating. It is excellent, and I thank you for providing it to us.

**The Chair:** It really is helpful.

Honourable senators, after I liberate these witnesses, I will ask all of you to stay for a few minutes for an in camera session to discuss the future consideration of this bill — not for votes. It should not take long.

Ms. Barr-Telford, Ms. Dauvergne and Mr. Grimes, thank you very much. As usual, the work of your centre is enormously helpful.

**Ms. Barr-Telford:** Thank you. We will provide the committee with the information that we said that we would send to you.

coups de feu. Pour ce qui est des armes à feu, nous avons observé un inversement de la tendance : le recours aux carabines et aux fusils de chasse est à la baisse tandis que celui aux armes de poing augmente. Ce changement s'est effectué à peu près au début des années 1990, donc nous avons certaines données à ce sujet.

Par exemple, en 1997, 51 p. 100 des homicides commis au moyen d'une arme à feu l'ont été avec une arme de poing, par rapport à 40 p. 100 avec une carabine ou un fusil de chasse. Il s'agit de données sur les homicides perpétrés au moyen d'armes à feu. Dix ans plus tard, nous constatons que 67 p. 100 des homicides perpétrés au moyen d'armes à feu ont été perpétrés au moyen d'une arme de poing, tandis que 17 p. 100 l'ont été avec une carabine ou un fusil de chasse.

Ici encore, nous communiquerons ces informations au comité.

**Le sénateur Bryden :** Vous ai-je entendu parler d'agressions à l'arme blanche?

**Mme Barr-Telford :** Oui.

**Le sénateur Bryden :** J'ai remarqué au cours des derniers mois que les reportages traitant de tentatives d'homicide parlaient autant sinon plus d'agressions à l'arme blanche plutôt que de situations impliquant des armes à feu, du moins dans les provinces de l'Atlantique. Qu'est-ce que cela veut dire?

**Le sénateur Milne :** Nous avons ici des données qui traitent du nombre d'homicides perpétrés aux États-Unis, et également au Canada, au moyen d'une arme à feu par rapport aux autres types d'armes.

**Le sénateur Bryden :** Pourriez-vous nous transmettre cette information? Elle nous serait très utile. Les homicides perpétrés au couteau n'ont peut-être pas été recensés, tout simplement.

**Mme Barr-Telford :** Nous indiquons les types d'armes utilisés. Les victimes d'homicide sont autant des proies d'armes blanches que d'armes à feu. Un tiers des homicides sont perpétrés au moyen d'armes à feu, et un autre tiers, à l'arme blanche.

**Le sénateur Milne :** Et le dernier tiers?

**Mme Barr-Telford :** Autrement.

**Le sénateur Milne :** Les empoisonnements et autres.

Le sénateur Bryden m'a enlevé les mots de la bouche. Je trouve fascinantes les statistiques publiées dans ce périodique, *Juristat*, et dans vos exposés. Ces données sont très utiles et je vous remercie de nous les fournir.

**La présidente :** Elles nous aident réellement.

Honorables sénateurs, après que les témoins auront quitté la salle, je vous demanderais tous de rester pour une séance à huis clos de quelques minutes, non pas pour voter, mais pour discuter des prochaines étapes de l'étude de ce projet de loi. La séance sera brève.

Madame Barr-Telford, madame Dauvergne et monsieur Grimes, merci beaucoup. Comme d'habitude, vos travaux nous sont très utiles.

**Mme Barr-Telford :** Merci. Nous communiquerons au comité les renseignements convenus.

**The Chair:** Thank you very much. We shall now proceed to an in camera session.

(The committee continued in camera.)

OTTAWA, Thursday, June 18, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants), met this day at 2:50 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

**Senator Joan Fraser (Chair)** in the chair.

[English]

**The Chair:** Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

As agreed earlier this day, we have one agenda item, which is clause-by-clause consideration of Bill C-14.

Therefore, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants)?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 1 carry? In favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Shall clause 2 carry? In favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Shall clause 3 carry? In favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Shall clause 4 carry? In favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

**The Chair:** Shall clause 5 carry? In favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Honourable senators, we have 20 clauses. Do you want me to group them?

**La présidente :** Merci beaucoup. Nous poursuivons maintenant à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)

OTTAWA, le jeudi 18 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire), se réunit aujourd'hui, à 14 h 50, pour l'étude article par article du projet de loi.

**Le sénateur Joan Fraser (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Honorables sénateurs, bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Tel que convenu plus tôt aujourd'hui, nous avons un point à l'ordre du jour, l'étude article par article du projet de loi C-14.

En conséquence, êtes-vous d'accord pour que le comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire)?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'étude du titre est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions? Adopté.

L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions? Adopté.

L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions? Adopté.

L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions? Adopté.

**La présidente :** L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions? Adopté.

Honorables sénateurs, nous avons 20 articles. Voulez-vous que je les regroupe?



**Senator Joyal:** Not until clause 9, I intend to oppose.

**The Chair:** Shall clause 6 carry? In favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Shall clause 7 carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 7 is carried on division.

Shall clause 8 carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 8 is carried on division.

Shall clause 9 carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 9 is carried on division.

Shall clause 10 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 10 is carried on division.

Shall clause 11 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 11 is carried on division.

Shall clause 12 carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 12 is carried on division.

Shall clause 13 carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 13 is carried on division.

**Le sénateur Joyal :** Attendez à l'article 9, auquel j'ai l'intention de m'opposer.

**La présidente :** L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions? Adopté.

L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 7 est adopté avec dissidence.

L'article 8 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 8 est adopté avec dissidence.

L'article 9 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 9 est adopté avec dissidence.

L'article 10 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 10 est adopté avec dissidence.

L'article 11 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 11 est adopté avec dissidence.

L'article 12 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 12 est adopté avec dissidence.

L'article 13 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 13 est adopté avec dissidence.

Shall clause 14 carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 14 is carried on division.

Shall clause 15 carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 15 is carried on division.

Shall clause 16 carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 16 carried on division.

Shall clause 17 carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 17 is carried on division.

Shall clause 18 carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Clause 18 is carried on division.

Shall clause 19 carry? In favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Clause 19 is carried.

Shall clause 20 carry? In favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Clause 20 is carried.

Shall the title carry? In favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Carried.

Shall the bill carry? In favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Carried on division.

L'article 14 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 14 est adopté avec dissidence.

L'article 15 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 15 est adopté avec dissidence.

L'article 16 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 16 est adopté avec dissidence.

L'article 17 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 17 est adopté avec dissidence.

L'article 18 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 18 est adopté avec dissidence.

L'article 19 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre? L'article 19 est adopté.

L'article 20 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre? L'article 20 est adopté.

Le titre du projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre? Adopté.

Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Y en a-t-il qui sont contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** Adopté avec dissidence.



Does the committee wish to consider appending observations to the report? I see no proposer of observations.

**Senator Milne:** If I had one word, if I had my head in gear, there would have been an observation because I feel very strongly about the definition of “firearm” and the removal of BB guns and pellet guns from the definition within this act, which would have been an easy thing to do just in the definitions alone. I have not prepared anything, so I will subside.

**The Chair:** I do not have to report this bill back until Monday if senators do wish to append observations. I could report it today, but since we have not amended the bill, there is no urgency to report it today. If senators wish to append observations, we would have the time to prepare observations if you were willing to trust the steering committee to approve them.

**Senator Wallace:** I think it would be obvious that I would strongly prefer that we deal with it today and not defer until Monday.

**The Chair:** We may or may not get leave in the Senate, Senator Wallace, even if I do report it today.

If it is the will of the committee to append observations, there are no pressing reasons for us not to do so, and that will take a little time.

**Senator Joyal:** The points have been well made, and it is fair that it be reported. We will know down the road how the judges will interpret that, and it is there for the Senate’s credibility to have that on the record.

**The Chair:** Have that on the record and urge vigilance. This was the issue Senator Baker was raising this morning, in particular, about the definition of “firearms.”

**Senator Nolin:** It is more than that. We have on the record that there are two sections, and one is already in the code, section 244, with a threshold of evidence which is higher than the proposed new section 244.2.

It does not take a magician to understand that. The Crown will go for the new section instead of trying to evidence section 244. If we start mentioning those things in our report, someone could ask why you approved the bill. Well, that is why we approved it on division. I think that is evidence that we had some concerns. Now I will let the courts do their job, and we will see in the next 36 months. We may have to revisit it because of section 12 of the Charter.

**The Chair:** Are you arguing in favour?

**Senator Nolin:** I am saying that we should report without observations because we will ultimately almost destroy what we have approved.

**Senator Wallace:** You did say “without observations”?

**Senator Nolin:** Without observations. We can line up arguments to say why we should not approve it. I understand why. We respect the will of the government. There is a policy

Le comité désire-t-il joindre des observations au rapport? Je ne vois personne qui propose des observations.

**Le sénateur Milne :** Si je m’étais remué les méninges, j’y serais allée d’une observation, parce que j’ai une opinion très tranchée sur la définition d’« arme à feu » et sur la suppression de la mention des armes à balles BB et des armes à plombs, car leur inclusion aurait suffi à régler facilement la question. Comme je n’ai rien préparé, je n’insisterai pas davantage.

**La présidente :** Je n’ai pas à faire rapport du projet de loi avant lundi, si des sénateurs veulent joindre des observations. Je peux en faire rapport dès aujourd’hui, mais comme nous n’avons pas modifié le projet de loi, rien ne presse. Nous avons le temps de préparer des observations, si vous souhaitez les soumettre à l’approbation du comité de direction.

**Le sénateur Wallace :** Évidemment, je préférerais nettement que nous réglions cette question aujourd’hui, au lieu de la reporter à lundi.

**La présidente :** Même si je fais rapport aujourd’hui, sénateur Wallace, la permission du Sénat n’est pas garantie.

Si le comité veut joindre des observations, rien d’impérieux ne nous l’interdit, et cela prendra un peu de temps.

**Le sénateur Joyal :** Les arguments ont été bien présentés, et il est juste d’en faire rapport. Nous connaissons un jour l’interprétation des juges, et cette démarche officielle entérinera la crédibilité du Sénat.

**La présidente :** Faire valoir officiellement nos positions et conseiller vivement la vigilance. C’était le point soulevé par le sénateur Baker, ce matin, notamment, au sujet de la définition d’« arme à feu ».

**Le sénateur Nolin :** Il n’y a pas que ça. Dans le compte rendu, il est mentionné que l’article 244, déjà dans le Code, exige un niveau de preuves plus élevé que le nouvel article 244.2 du projet de loi.

Pas besoin d’être un génie pour comprendre ça. La Couronne préférera invoquer le nouvel article plutôt que d’invoquer l’article 244. Si nous en parlons dans notre rapport, on pourrait nous demander pourquoi nous avons approuvé le projet de loi. Eh bien! Cela explique pourquoi nous l’avons approuvé avec dissidence. Ça prouve, je crois, que nous avons des motifs de préoccupation. Mais laissons les tribunaux faire leur travail, et nous verrons dans 36 mois. Nous aurons peut-être à réexaminer la question à cause de l’article 12 de la Charte.

**La présidente :** Êtes-vous pour?

**Le sénateur Nolin :** Je suis d’avis que nous devrions faire rapport sans joindre d’observations, parce que nous finirons par contredire presque totalement ce que nous avons approuvé.

**Le sénateur Wallace :** Avez-vous dit « sans joindre d’observations »?

**Le sénateur Nolin :** Sans joindre d’observations. Nous pouvons empiler les arguments contre l’approbation du projet de loi. Je comprends ces raisons. Nous respectons la volonté du

question. We will have other bills with even larger manifestations of such a policy, and I think we should reserve our full fledged, in-depth analysis for the next one.

**The Chair:** Senator Campbell, you are the critic on the bill. Do you want to append observations?

**Senator Campbell:** I agree with Senator Nolin. This will go before the judges. Decisions will be made here in higher courts that may better define where we will go with this bill.

I would say, no.

**The Chair:** Senator Milne? Senator Joyal? Do you still want to do it?

**Senator Joyal:** I am ready to join the majority on this. Nevertheless, I think that at third reading, those points should be on the record in the Senate debates.

My honourable colleague on my left referred in his opening remarks in the Senate to how many times the court has quoted the Senate's work. If there is a point where there is room for interpretation, it is important that when the court has to define what the intention was and they look at our debates, they will see that that intention question mark had been raised.

It is important for the Senate's credibility in relation to the Criminal Code that this point be on the record.

**The Chair:** I am assuming, at this point, in light of what you say, that some of these points will be made in rousing speeches at third reading.

Senator Milne?

**Senator Milne:** No observations.

**The Chair:** You had initially said that you had not prepared any.

**Senator Wallace:** On Senator Joyal's point that in time down the road judges may be interested in the debate that occurred around this bill, the transcripts are there; are they not?

**The Chair:** They will be.

**Senator Wallace:** Obviously, they will, but maybe I am missing the point. I thought your comment was being made in the context of having observations on record.

**The Chair:** Senator Joyal had said that he was willing not to put in observations as long as the points were made on the record at third reading.

**Senator Milne:** Senator Wallace, when you have won, quit.

**Senator Wallace:** I want to ensure I understand where we are.

**The Chair:** Senator Milne gives good advice.

gouvernement. C'est une question de principe. Nous aurons à étudier d'autres projets de loi dans lesquels une telle politique sera encore plus manifeste, et je pense que nous devrions réserver notre capacité intégrale d'analyse en profondeur pour le prochain projet de loi.

**La présidente :** Sénateur Campbell, vous êtes le critique affecté au projet de loi. Voulez-vous joindre des observations?

**Le sénateur Campbell :** Je suis d'accord avec le sénateur Nolin. La question se retrouvera devant les juges. Les tribunaux supérieurs prendront des décisions qui permettront peut-être de mieux définir le sort de ce projet de loi.

Je dis qu'il ne faut pas joindre d'observations.

**La présidente :** Sénateur Milne? Sénateur Joyal? Voulez-vous toujours y aller avec des observations?

**Le sénateur Joyal :** Sur ce point, je suis prêt à me rallier à la majorité. Néanmoins, je crois que, à la troisième lecture, ces arguments devraient être officiellement pris en compte dans les débats du Sénat.

Mon honorable collègue à ma gauche a signalé, dans ses remarques liminaires au Sénat, le nombre de fois que les tribunaux ont cité le travail du Sénat. Mis devant une disposition qui se prête à plusieurs interprétations, il est important, pour le tribunal qui veut cerner les intentions du législateur, de constater, à la lecture de nos débats, que des points d'interrogation ont été soulevés sur ces intentions.

Pour la crédibilité du Sénat relativement au Code criminel, il importe que ce point figure dans le compte rendu.

**La présidente :** Je suppose, d'après ce que vous dites, que certains de ces points seront soulevés dans des discours enflammés en troisième lecture.

Sénateur Milne?

**Le sénateur Milne :** Pas d'observations.

**La présidente :** Vous avez dit tout à l'heure que vous n'en aviez pas préparé.

**Le sénateur Wallace :** Le sénateur Joyal a parlé de l'éventuel intérêt des juges pour les débats ayant porté sur le projet de loi. Mais n'y a-t-il pas déjà une transcription de ces débats?

**La présidente :** Il y en aura une.

**Le sénateur Wallace :** Évidemment. Mais peut-être que je passe à côté de la question. Je pensais que vous parliez de l'ajout d'observations au compte rendu.

**La présidente :** Le sénateur Joyal a consenti à ne pas insérer d'observations pour autant que les arguments soient soulevés officiellement à la troisième lecture.

**Le sénateur Milne :** Sénateur Wallace, dans la victoire, il faut savoir se retirer.

**Le sénateur Wallace :** Je veux m'assurer d'avoir bien compris.

**La présidente :** Le sénateur Milne vous donne un bon conseil.



Colleagues, it is therefore agreed that the committee will not append observations to the report.

Therefore, is it agreed that I report this bill to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** I shall do so. I thank you very much.

(The committee adjourned.)

Chers collègues, il est donc convenu que le comité ne joindra pas d'observations au rapport.

Sommes-nous donc d'accord pour que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** C'est ce que je ferai. Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

---

*Criminal Lawyers' Association:*

Michael Spratt, Defense Lawyer, CLA Designate.

Thursday, June 18, 2009 (morning session)

*Real Canadian Mounted Police:*

Michel Aubin, Director, Federal and International Operations.

*Canadian Association of Chiefs of Police:*

Todd Shean, Representative.

*Statistics Canada:*

Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Senior Analyst, Courts Program, Canadian Centre for Justice Statistics;

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics.

*Criminal Lawyers' Association :*

Michael Spratt, avocat de la défense, désigné par la CLA.

Le jeudi 18 juin 2009 (séance de l'avant-midi)

*Gendarmerie royale du Canada :*

Michel Aubin, directeur, Opérations fédérales et internationales;

*Association canadienne des chefs de police :*

Todd Shean, représentant.

*Statistique Canada :*

Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

Craig Grimes, analyste principal, Programme des tribunaux, Centre canadien de la statistique juridique;

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Wednesday, June 17, 2009**

The Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada;

The Honourable Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

#### WITNESSES

**Wednesday, June 17, 2009**

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Caroline Davis, Assistant Deputy Minister, Resolution and Individual Affairs;

Aideen Nabigon, Executive Director, Truth and Reconciliation Commission Secretariat Canada.

*Department of Justice Canada:*

Matthew Taylor, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAISSENT

**Le mercredi 17 juin 2009**

L'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada;

L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 17 juin 2009**

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Caroline Davis, sous-ministre adjointe, Secteur de résolution et de affaires individuelles;

Aideen Nabigon, directrice exécutive intérimaire, Secrétariat de la Commission de vérité et de réconciliation Canada.

*Ministère de la Justice Canada :*

Matthew Taylor, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

*(Suite à la page précédente)*



1  
24  
32

Gouvernement  
Publications



Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable JOAN FRASER

*Présidente :*

L'honorable JOAN FRASER

---

Wednesday, September 16, 2009  
Thursday, September 17, 2009

---

Le mercredi 16 septembre 2009  
Le jeudi 17 septembre 2009

---

**Issue No. 13**

---

**Fascicule n° 13**

**First and second meetings on:**

Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting  
credit for time spent in pre-sentencing custody)

**Première et deuxième réunions concernant :**

Le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel  
(restriction du temps alloué pour détention sous garde  
avant prononcé de la peine)

---

**APPEARING:**

The Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General of Canada

---

**COMPARAÎT :**

L'honorable Rob Nicholson, C.P., député,  
ministre de la Justice et procureur général du Canada

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

---

**TÉMOINS :**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Angus	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Bryden	(or Comeau)
Campbell	Milne
* Cowan	Rivest
(or Tardif)	Wallace
Dickson	Watt

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Watt replaced the Honourable Senator Hubley (*June 22, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente* : L'honorable Joan Fraser

*Vice-président* : L'honorable Pierre Claude Nolin  
et

Les honorables sénateurs :

Angus	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Bryden	(ou Comeau)
Campbell	Milne
* Cowan	Rivest
(ou Tardif)	Wallace
Dickson	Watt

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Watt a remplacé l'honorable sénateur Hubley (*le 22 juin 2009*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, June 16, 2009:

Second reading of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody).

The Honourable Senator Wallace moved, seconded by the Honourable Senator Keon, that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Wallace moved, seconded by the Honourable Senator Keon, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 16 juin 2009 :

Deuxième lecture du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

L'honorable sénateur Wallace propose, appuyé par l'honorable sénateur Keon, que le projet de loi soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Wallace propose, appuyé par l'honorable sénateur Keon, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, September 16, 2009  
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:09 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Campbell, Dickson, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Rivest, Wallace and Watt (11).

*In attendance:* Jennifer Bird and Dominique Valiquet, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee started its consideration of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody).

**APPEARING:**

The Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

**WITNESSES:***Department of Justice Canada:*

Matthias Villetort, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Catherine Kane, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Statistics Canada:*

Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Senior Analyst, Courts Program, Canadian Centre for Justice Statistics;

Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian Centre for Justice Statistics.

*Canadian Association of Crown Counsel:*

Jamie Chaffe, President.

*Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Mark A. Lapowich, Representative.

*Canadian Bar Association:*

Eric Gottardi, Secretary, National Criminal Justice Section;

Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform.

**PROCÈS VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 16 septembre 2009  
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 9, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable John Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Campbell, Dickson, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Rivest, Wallace et Watt (11).

*Également présents :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Jennifer Bird et Dominique Valiquet, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

**COMPARAÎT :**

L'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

**TÉMOINS :***Ministère de la Justice Canada :*

Matthias Villetort, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal;

Catherine Kane, directrice générale par intérim et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Statistique Canada :*

Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

Craig Grimes, analyste principal, Programme des tribunaux, Centre canadien de la statistique juridique;

Rebecca Kong, gestionnaire, Programme des services correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique.

*Association canadienne des juristes de l'État :*

Jamie Chaffe, président.

*Conseil canadien des avocats de la défense :*

Mark A. Lapowich, représentant.

*Association du Barreau canadien :*

Eric Gottardi, secrétaire, Section nationale du droit pénal;

Gaylene Schellenberg, avocate; Législation et réforme du droit.

*Criminal Lawyers' Association:*

Michael Spratt, Member.

The chair made an opening statement.

Mr. Nicholson, P.C., made a statement and, together with Mr. Villettort and Ms. Kane, answered questions.

At 5:06 p.m., the committee suspended.

At 5:09 p.m., the committee resumed.

Ms. Barr-Telford made a statement and, together with Mr. Grimes and Ms. Kong, answered questions.

At 6:05 p.m., the committee suspended.

At 6:09 p.m., the committee resumed.

Mr. Chaffe, Mr. Lapowich, Mr. Spratt, Ms. Schellenberg and Mr. Gottardi each made a statement and, together, answered questions.

At 7:31 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, September 17, 2009  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:52 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Dickson, Fraser, Joyal, P.C., Nolin, Wallace and Watt (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Chaput (1).

*In attendance:* Jennifer Bird and Dominique Valiquet, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody).

WITNESSES:

*As individuals:*

Julian Roberts, Professor, Centre of Criminology, University of Oxford;

Michael Weinrath, Professor, University of Winnipeg;

*Criminal Lawyers' Association :*

Michael Spratt, membre.

La présidente fait une déclaration d'ouverture.

M. Nicholson, C.P., fait une déclaration puis, aidé de M. Villettort et de Mme Kane, répond aux questions.

À 17 h 6, la séance est interrompue.

À 17 h 9, la séance reprend.

Mme Barr-Telford fait une déclaration puis, aidée de M. Grimes et de Mme Kong, répond aux questions.

À 18 h 5, la séance est interrompue.

À 18 h 9, la séance reprend.

MM. Chaffe, Lapowich, Spratt et Mme Schellenberg et M. Gottardi font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 19 h 31, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 17 septembre 2009  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Dickson, Fraser, Joyal, C.P., Nolin, Wallace et Watt (8).

*Autre sénateur présente :* L'honorable sénateur Chaput (1).

*Également présents :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Jennifer Bird et Dominique Valiquet, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son étude du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

TÉMOINS :

*À titre personnel :*

Julian Roberts, professeur, Centre de criminologie, Université d'Oxford;

Michael Weinrath, professeur, Université de Winnipeg;



Allan Manson, Professor, Faculty of Law, Queen's University;

Anthony N. Doob, Professor, University of Toronto;

Cheryl Webster, Professor, Department of Criminology,  
University of Ottawa.

The chair made an opening statement.

Mr. Weinrath and Mr. Roberts each made a statement and answered questions.

At 12:04 p.m., the committee suspended.

At 12:05 p.m., the committee resumed.

Ms. Webster, Mr. Doob and Mr. Manson each made a statement and, together, answered questions.

At 1:24 p.m., pursuant to rule 92 (2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda.

At 1:25 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Allan Manson, professeur, Faculté de droit, Université Queen's;

Anthony N. Doob, professeur, Université de Toronto;

Cheryl Webster, professeure, Département de criminologie,  
Université d'Ottawa.

La présidente fait une déclaration d'ouverture.

MM. Weinrath et Roberts font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 12 h 4, la séance est interrompue.

À 12 h 5, la séance reprend.

Mme Webster ainsi que MM. Dood et Manson font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 13 h 24, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit la séance à huis clos afin d'examiner une ébauche de programme.

À 13 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 16, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody), met this day at 4:09 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Fraser** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, welcome, after the summer recess, to this first meeting in the fall session of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

[*Translation*]

Today, we are beginning our study of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody).

This bill was passed by the House of Commons on June 8, 2009. And it is now before this senate committee for rigorous examination.

It is a great pleasure to welcome the Minister of Justice and Attorney General of Canada, the Honourable Rob Nicholson, P.C.

[*English*]

Minister Nicholson, welcome back to this committee, your second home, I think. We are, as always, very pleased to have you with us. I believe you do have an opening statement.

I should note that Mr. Nicholson is accompanied by Matthias Villettorte, Counsel, Criminal Law Policy Section, and Catherine Kane — another return witness whom we are always glad to see — Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section. Welcome to all of you.

**Hon. Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** I am pleased to once again meet with the committee on the occasion to speak of Bill C-25, an Act to amend the Criminal Code, which limits credit for time served in pre-sentencing custody.

As you know, our government is committed to tackling crime and to making our streets safer. This commitment included restricting the credit for pretrial custody for persons denied bail because of their criminal record or having violated bail. The Criminal Code allows a court to take into account the time that an offender has spent in custody awaiting sentencing in determining the sentence to be imposed. However, the Criminal

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 septembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine), se réunit aujourd'hui à 16 h 9 pour en étudier la teneur.

**Le sénateur Joan Fraser** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, je vous souhaite la bienvenue, après le congé estival, à cette première réunion de la session d'automne du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

[*Français*]

Nous commençons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

Ce projet de loi a été adopté à la Chambre des communes le 8 juin 2009. Il est maintenant devant nous au Sénat pour une étude rigoureuse.

Nous avons le très grand plaisir d'accueillir le ministre de la Justice et Procureur général du Canada, l'honorable Rob Nicholson, C.P.

[*Traduction*]

Monsieur le ministre Nicholson, soyez de nouveau le bienvenu à notre comité, qui est devenu, je crois, votre deuxième famille. Nous sommes très heureux de vous accueillir, comme toujours. Je crois que vous avez préparé une déclaration préliminaire.

Je souligne que M. Nicholson est accompagné de Matthias Villettorte, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, et de Catherine Kane — un autre témoin que nous sommes toujours heureux de revoir —, directrice générale par intérim et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal. Soyez tous les bienvenus.

**L'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** Je suis heureux d'avoir l'occasion de comparaître de nouveau devant le comité pour discuter du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel, qui restreint le temps alloué pour la détention sous garde avant le prononcé de la peine.

Comme vous le savez, notre gouvernement s'est engagé à lutter contre la criminalité et à rendre nos rues plus sécuritaires. Cet engagement consiste notamment à restreindre le temps alloué pour la détention sous garde avant le prononcé de la peine pour les personnes à qui on a refusé la libération sous caution en raison de leur casier judiciaire ou parce qu'elles ont enfreint les conditions de leur liberté sous caution. Le Code criminel permet



Code does not provide further guidance on the calculation of this credit.

The Supreme Court recognized, in *Regina v. Wust* in 2000, that although there is no mechanical formula for determining pre-sentencing custody, a two-for-one credit ratio could be appropriate to reflect the conditions of pre-sentence custody. However, the Supreme Court stated that a different credit ratio could be applied.

In the majority of cases, courts give two days credit for every day spent in pre-sentencing custody, also commonly referred to as remand, and on some occasions three days for every day in remand.

The government is of the view that the practice of awarding generous pre-sentencing credit puts the administration of justice into disrepute. It leaves the public with the impression that offenders are getting more lenient sentences than they deserve and creates an incentive for those accused to abuse the court process by choosing to stay in remand custody in the hope of getting a shorter term of imprisonment based on credit for time served.

This is exactly what happened in the case of *R. v. Souch*, 2008 ABCA 186. In that case, the offender, who was sentenced for aggravated assault, failed to apply for bail in order to accumulate remand time and obtain a bigger discount on the sentence ultimately imposed. The Alberta Court of Appeal stated that deliberately choosing not to apply for bail where bail is a viable possibility militates against awarding enhanced credit for the time spent in pre-disposition custody.

In recent years, there have been an increasing number of cases where courts have awarded less than two-to-one. For example, in circumstances where accused had access to rehabilitation programs, were unlikely to obtain parole at one-third of their sentence because of their criminal record, or because the time spent in remand was a result of a breach of bail conditions.

There is no doubt that across Canada court cases are more complex. They take longer, resulting in some lengthy stays in remand. Many inmates are now spending more time in remand than in sentenced custody. The latest data indicate that the number of adults held in pre-sentence custody surpasses the number of adults being held in provincial-territorial sentenced custody. Overall, remand represents 54 per cent of admissions to provincial or territorial facilities.

There are a number of reasons for the growth in the remand population, but the practice of awarding double credit is important. Provincial attorneys general and correctional

au tribunal de tenir compte de la durée de détention provisoire d'un contrevenant dans la détermination de la peine à imposer. Toutefois, le Code criminel ne donne pas d'autres directives concernant le calcul de ce crédit.

En 2000, la Cour suprême a reconnu, dans l'arrêt *Regina c. Wust*, que même s'il n'existe pas de formule mécanique pour le calcul du crédit à attribuer à la détention présentencielle, un ratio de deux pour un était approprié pour tenir compte des conditions de la détention provisoire. Cependant, la Cour suprême a déclaré qu'il serait possible d'appliquer un ratio de crédit différent.

Dans la plupart des cas, les tribunaux accordent un crédit de deux jours pour chaque jour de détention sous garde avant le prononcé de la peine, communément appelée détention provisoire, et même parfois un crédit de trois jours.

Le gouvernement est d'avis que l'usage d'allouer de généreux crédits pour le temps passé en détention provisoire jette du discrédit sur l'administration de la justice. Cela crée l'impression, dans la population, que les contrevenants reçoivent des peines plus clémentes que ce qu'ils méritent, et risque d'inciter les inculpés à abuser du processus judiciaire en choisissant délibérément de rester en détention provisoire dans l'espoir d'obtenir une peine d'emprisonnement plus courte grâce au crédit accordé pour ce type de détention.

C'est exactement ce qui s'est produit dans l'affaire *R. c. Souch* 2008 ABCA 186, dans laquelle le contrevenant, condamné pour voies de fait graves, n'a pas demandé sa libération sous caution afin d'accumuler du temps en détention provisoire et d'obtenir un crédit supérieur pour la peine qu'on lui imposerait. La Cour d'appel de l'Alberta a statué que de choisir délibérément de ne pas demander une libération sous caution lorsqu'il aurait la possibilité de l'obtenir risquait d'empêcher le contrevenant d'obtenir un crédit supérieur pour le temps passé en détention provisoire.

Depuis quelques années, il y a de plus en plus de cas où les tribunaux accordent un crédit inférieur à deux pour un, par exemple dans les situations où l'accusé avait accès à des programmes de réhabilitation, n'allait vraisemblablement pas bénéficier d'une libération conditionnelle au tiers de sa peine en raison de ses antécédents judiciaires, ou lorsque la détention provisoire était attribuable au non-respect des conditions de mise en liberté.

Il ne fait aucun doute que dans l'ensemble du Canada, les procès sont de plus en plus complexes. Cela contribue à prolonger leur durée, d'où les périodes de détention provisoire plus longues. Beaucoup de détenus passent maintenant plus de temps en détention provisoire qu'en détention après condamnation. Les plus récentes données indiquent que le nombre d'adultes en détention provisoire dépasse celui des adultes condamnés et détenus dans les prisons provinciales et territoriales. Dans l'ensemble, la détention provisoire représente 54 p. 100 des admissions dans les établissements provinciaux et territoriaux.

Diverses raisons peuvent expliquer l'augmentation du nombre de personnes en détention provisoire, mais le fait de compter en double cette période est un facteur important. Les procureurs

ministers are in strong support of limiting credit for time served while awaiting trial and sentencing in order to reduce the growing size of their remand population.

In fact, I recently received a letter from the Attorney General of Manitoba, Dave Chomiak, requesting me to advise your committee that western attorneys general are in complete support of this particular piece of legislation.

For all the reasons I have mentioned, the current practice of routinely awarding extra credit must be adjusted. The amendments proposed in Bill C-25 would provide courts with greater guidance in sentencing by limiting the credit for pre-sentence custody to one-to-one in most cases. That is, the offender will receive one day credit for every day spent in remand. If the offender is held for six months in remand, then six months will be credited to the sentence.

However, where circumstances justify, the courts will be able to award up to 1.5 days for every day spent in pre-sentence custody. Courts will have the ability to consider, on a case-by-case basis, whether the credit to be awarded for the time spent in pre-sentence custody should be more than one-to-one. In such cases the court will be required, of course, to provide an explanation of those justifying circumstances.

We would expect the application of a credit ratio of 1.5 days for every day spent in remand would be considered where the conditions of detention are very poor or when the trial is unduly delayed by factors not attributable to the accused.

However, where accused are remanded for having violated bail conditions or because of their criminal record, the credit will be limited to one day for every day spent in pre-sentence custody. As a result of this initiative, more offenders would now have a federal sentence, which, of course, is two years or more.

Explanations for the length of a sentence are usually provided in open court at the time of the sentencing. However, judges are not specifically required to explain the basis for their decision to award pre-sentence credit. As a result, they do not always do so, and this deprives the public of information about the extent and nature of the pre-sentence detention. It leaves them in the dark about why that detention should allow a convicted criminal to receive a lower sentence than the court would otherwise impose. This is the reason why Bill C-25 also proposes to require courts to note the sentence that would have been imposed without the credit, the amount of credit awarded, as well as the actual sentence imposed. This requirement would result in greater certainty and consistency, and I believe will improve public confidence in the administration of justice.

Madam Chair, Canadians have told us loud and clear they would like to see more truth in sentencing by bringing the practice of awarding double time credit for pre-trial custody to an end.

généraux des provinces et les ministres responsables des services correctionnels sont tout à fait d'accord pour limiter le crédit accordé pour la détention sous garde avant le prononcé de la sentence afin de faire diminuer la population en détention provisoire.

En fait, j'ai reçu récemment une lettre du procureur général du Manitoba, Dave Chomiak, qui me demandait de vous aviser que les procureurs généraux des provinces de l'Ouest appuient entièrement cette mesure législative.

Pour toutes les raisons que j'ai mentionnées, la pratique actuelle consistant à accorder systématiquement un crédit double doit être modifiée. Les modifications proposées dans le projet de loi C-25 encadreraient les tribunaux dans la détermination de la peine en limitant le crédit de détention provisoire selon la formule d'un jour par jour de détention dans la plupart des cas, c'est-à-dire que le contrevenant recevrait un crédit d'un jour pour chaque jour passé en détention provisoire. Donc, s'il passait six mois en détention provisoire, on enlèverait six mois à sa peine.

Toutefois, si les circonstances le justifient, les tribunaux pourront accorder un crédit d'un jour et demi pour chaque jour passé en détention provisoire. Le tribunal pourra exercer son pouvoir discrétionnaire et déterminer, au cas par cas, s'il y a lieu d'accorder un crédit supérieur à un pour un. Le cas échéant, le tribunal sera tenu, bien entendu, d'expliquer les raisons de sa décision.

Nous nous attendons à ce que l'on applique un crédit d'un jour et demi pour chaque jour passé en détention provisoire quand les conditions de détention sont très mauvaises ou que le procès est retardé indûment en raison de facteurs qu'on ne peut attribuer à l'accusé.

Par contre, lorsqu'un accusé est mis en détention provisoire du fait d'avoir violé l'une des conditions de sa mise en liberté sous caution ou en raison de son casier judiciaire, le crédit se limitera à un jour pour chaque jour passé en détention provisoire. Cette initiative aura pour effet qu'un plus grand nombre de contrevenants devront désormais purger une peine fédérale, soit une peine de deux ans ou plus, comme vous le savez.

Au tribunal, on donne habituellement des explications sur la durée de la peine lors du prononcé de la sentence. Toutefois, les juges ne sont pas strictement tenus d'expliquer sur quoi se fondent leur décision d'attribuer un crédit de détention provisoire. En conséquence, ils ne le font pas systématiquement, ce qui empêche le public de connaître l'étendue et la nature de la détention provisoire. Les gens se demandent pourquoi cette détention permet à un criminel reconnu de recevoir une peine inférieure à ce que le tribunal imposerait autrement. C'est la raison pour laquelle le projet de loi C-25 propose également d'exiger des tribunaux qu'ils indiquent la période d'emprisonnement qui aurait été infligée n'eût été tout temps alloué, le temps alloué ainsi que la peine infligée. Cette exigence donnerait lieu à plus de certitude et de cohérence, et je crois qu'elle rehausserait la confiance du public en l'administration de la justice.

Madame la présidente, les Canadiens nous ont dit très clairement souhaiter une adéquation de la peine et du crime, ce qui passerait par l'élimination de la pratique consistant à accorder



The government has listened to their concerns. I hope the members of this committee will listen to and act upon those concerns as well.

**The Chair:** Thank you very much, indeed, minister. We go now to a question period.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to give my time to Senator Wallace.

[English]

**Senator Wallace:** It is very good to have you here today. Thank you for appearing, Minister Nicholson.

The comment I would make is that as parliamentarians, we have the responsibility to create the law. The judiciary is there to interpret the law. All too often we hear criticism that the laws we make are so broad and vague that effectively it is the courts that end up making law. I think there is concern among the public that it can lead to a lack of confidence in our legal system.

When I read Bill C-25, I see it as providing additional clarity on what the intention of the parliamentarians is in regard to the pre-sentencing detention credit, but it is also necessary to balance that against the discretion of the courts so that there is, when circumstances justify, the ability to find that balance so that it is not simply a cut-and-dried system.

Mr. Nicholson, please offer your comments in relation to finding that balance and what role it has played in the preparation of this bill.

**Mr. Nicholson:** We have a constitutional responsibility to provide guidance, to initiate legislation. That is our responsibility. Of course, it is the responsibility of the courts to interpret and apply the laws that are passed by Parliament. We give guidance on a regular basis. One of the best known examples is the penalties with respect to murder in this country. If it is first degree murder, it is life. That is a decision of Parliament. Parliament then went further, and again, I was not part of the government, but I do agree with the legislation that said you would be ineligible for parole for 25 years if you commit a murder.

We are giving guidance, and we give guidance all the time. I was involved with over 30 pieces of legislation, changes to the Criminal Code in the 1980s and the early 1990s. On each occasion, Parliament was called upon to set, in most cases, what the new maximum sentence would be. Indeed, I remember on one occasion having one of my colleagues ask me why there was only a five-year maximum. Why not let the courts decide? Maybe a judge would think it should be seven years or nine years. Why not put a higher maximum? I said that we try to make changes to the Criminal Code to bring it in line with other provisions so that it is not out of whack in terms of the seriousness of the crimes. As I

systématiquement un crédit double pour la détention provisoire. Le gouvernement est à l'écoute de leurs préoccupations. J'espère que les membres de ce comité le seront également et en tiendront compte.

**La présidente :** Je vous remercie beaucoup, monsieur le ministre. Nous allons passer à la période de questions.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais offrir mon temps de parole au sénateur Wallace.

[Traduction]

**Le sénateur Wallace :** Nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd'hui. Nous vous remercions de votre présence, monsieur le ministre.

À titre de parlementaires, nous avons la responsabilité d'élaborer les lois. L'appareil judiciaire est là pour les interpréter. Bien souvent, on nous critique en disant que les lois que nous créons sont si vastes et si vagues qu'en fait, ce sont les tribunaux qui finissent par faire les lois. La population craint que cela n'entraîne un manque de confiance envers notre système judiciaire.

J'estime que le projet de loi C-25 fournit des éclaircissements sur la volonté des parlementaires à l'égard du crédit de détention provisoire. Toutefois, il est également nécessaire d'assurer un équilibre entre cette volonté et le pouvoir discrétionnaire des tribunaux, qui doivent aussi, lorsque les circonstances le justifient, avoir la marge de manœuvre qu'il faut pour trouver le juste équilibre afin d'éviter que le système ne soit trop rigide.

Monsieur Nicholson, pourriez-vous nous donner votre opinion au sujet de la façon de trouver cet équilibre et du rôle que cet objectif a joué dans la préparation du projet de loi?

**M. Nicholson :** Nous avons la responsabilité constitutionnelle de donner des directives, de proposer des mesures législatives. C'est notre responsabilité. Bien entendu, les tribunaux ont la responsabilité d'interpréter et d'appliquer les lois adoptées par le Parlement. Nous donnons souvent des directives. Les peines imposées dans les cas de meurtre au Canada en sont l'un des meilleurs exemples. Pour un meurtre au premier degré, c'est l'emprisonnement à perpétuité. C'est une décision du Parlement. Le gouvernement est ensuite allé plus loin, et même si je n'en faisais pas partie alors, je répète que j'approuve les dispositions qui rendent admissible à une libération conditionnelle avant 25 ans toute personne qui a commis un meurtre.

Nous donnons très souvent des directives. J'ai participé à l'étude de plus de 30 mesures législatives visant à modifier le Code criminel dans les années 1980 et au début des années 1990. Presque chaque fois, nous avons demandé au Parlement de fixer la nouvelle peine maximale. En fait, je me rappelle qu'une fois, l'un de mes collègues m'a demandé pourquoi la peine maximale était fixée à cinq ans. Pourquoi ne pas laisser les tribunaux décider? Peut-être qu'un juge estimerait qu'elle devrait être de sept ou de neuf ans. Pourquoi ne pas prévoir une peine maximale plus élevée? Je lui ai répondu que nous tentions d'apporter des modifications au Code criminel pour qu'il corresponde aux autres

say, a previous government — not one in which I was a member — decided, for instance, that you would be ineligible for parole in 25 years. Again, that is within the purview of Parliament.

With respect to this bill, we are giving that guidance. As pointed out by the Supreme Court of Canada, there is nothing specific in the Criminal Code on this matter of pretrial credit. We are giving that guidance. At the same time, we have built in some discretion as well for judges. In circumstances where they believe it is warranted, a judge could give some extra credit to an individual. The basic rule that we are legislating today is one-for-one, and that is very reasonable.

**Senator Wallace:** You say Bill C-25 was prepared with an eye or view to other legislation and want to be consistent with the approaches taken. Comparing the circumstances concerning Bill C-25 with other common law jurisdictions around the world, how would we fit in relation to those jurisdictions, such as Australia or New Zealand?

**Catherine Kane, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** We looked at what other countries do with respect to the issue of credit for time served. Obviously, there is an acknowledgment that credit for time served could be given, but we did not find any examples of more than one-to-one.

**Senator Campbell:** Welcome, Minister Nicholson. I also consulted with the Attorney General Michael de Jong of British Columbia and he concurs with this bill. I agree with it in principle.

With regard to proposed subsection (3.2), “The court shall give reasons for any credit granted . . .” would it be possible to put parameters on that? The three that I had in mind are as follows: a court may not take into account any time spent in custody by the person as a result of an offence unless the court is satisfied it is justified after considering the gravity of the offence; the degree of responsibility of the person; and, third, any aggravating or mitigating factors relevant to the commission of the offence.

I am suggesting those parameters because it would show the discretion being given to the court, and it would also put the court in the position of a uniform response in every case. Rather than wondering why this decision was made, there are three parameters that they should address.

What are your thoughts are on that?

**Mr. Nicholson:** It seems to me that those would all be valid considerations, and, presumably, they would go into the actual sentencing of the individual. We have left it broad, indicating that the court shall give reasons for any credit granted and shall cause those reasons to be stated for the record. I am somewhat reluctant

textes législatifs et qu’il ne soit pas trop incohérent sur le plan de la gravité des crimes. Comme je l’ai dit, un gouvernement précédent — dont je ne faisais pas partie — a décidé, par exemple, qu’une personne ne serait pas admissible à une libération conditionnelle avant 25 ans. Encore une fois, cela relève du Parlement.

Par ce projet de loi, nous donnons des directives. Comme l’a souligné la Cour suprême du Canada, aucune disposition précise du Code criminel n’aborde la question du crédit de détention provisoire. Nous donnons donc cette directive. En même temps, nous accordons un pouvoir discrétionnaire aux juges. Dans les situations où ils estiment que cela est justifié, ils peuvent accorder un crédit double à une personne. Toutefois, ce que nous proposons aujourd’hui comme règle de base, c’est d’accorder un crédit d’un pour un, et c’est très raisonnable.

**Le sénateur Wallace :** Vous dites avoir préparé le projet de loi C-25 en tenant compte des autres mesures législatives existantes, pour qu’il soit compatible avec les autres approches. Si nous comparons ce que nous proposons dans le projet de loi C-25 avec ce que font d’autres pays régis par la common law dans le monde, comme l’Australie ou la Nouvelle- Zélande, où nous situons-nous par rapport à ces pays?

**Catherine Kane, directrice générale par intérim et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada :** Nous avons regardé ce que les autres pays font en ce qui concerne le crédit de détention provisoire. De toute évidence, on reconnaît qu’un crédit peut être accordé, mais nous n’avons trouvé aucun exemple de crédit supérieur à un pour un.

**Le sénateur Campbell :** Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre. J’ai pour ma part consulté le procureur général de la Colombie-Britannique, Michael de Jong, et il appuie ce projet de loi. Quant à moi, je l’approuve en principe.

En ce qui concerne le paragraphe (3.2), dont le début se lit comme suit : « Le tribunal motive toute décision d’allouer du temps pour la période passée sous garde [...] », serait-il possible d’imposer des critères? Les trois que j’ai à l’esprit sont les suivants : un tribunal ne peut tenir compte du temps passé en détention par une personne en raison d’une infraction à moins qu’il ne l’estime justifié compte tenu de la gravité de l’infraction; le degré de responsabilité de la personne; et troisièmement, tout facteur aggravant ou atténuant lié à la perpétration de l’infraction.

Je propose ces critères parce que cela montrerait le pouvoir discrétionnaire accordé au tribunal et permettrait également au tribunal de traiter tous les cas de manière uniforme. Plutôt que de se demander pourquoi telle décision a été prise, on pourrait examiner ces trois critères.

Qu’en pensez-vous?

**M. Nicholson :** Il me semble que ce serait toutes des considérations valables, et l’on en tiendrait sans doute compte dans la détermination de la peine de l’individu. Nous sommes restés vagues et avons indiqué que le tribunal doit motiver toute décision d’allouer du temps pour la période passée sous garde et



to put too many parameters when we are asking someone to exercise discretion. That being said, it is within certain parameters, as you know. I set out those exceptions in my opening remarks. Again, it covers what will happen, and it is reasonable to leave it as it is.

**Senator Campbell:** I am concerned that proposed subsection (3.4) says, basically, that if the judge does not comply with subsections (3.2) and (3.3), the sentence still stands. We are in the position again of not knowing the judge's reasoning behind this. Is it a legal requirement that it be in there? Somehow it is just a loophole to me that allows us to get away from that.

**Ms. Kane:** We want to make it clear that, if for some reason of inadvertence or time constraint, it is not set out, you still have a valid sentence because we do not want the offender not to have a sentence that the correctional authorities can then administer. We expect there will be compliance with this because all attorneys general are keen on these amendments. We know that over the course of time it will become the practice of judges, and they will be encouraged to do so. In the early days, we want the sentences to remain valid sentences, despite some, as I say, inadvertence.

We have also included a new form, a warrant of committal, which will direct attention to exactly what should be set out. It will be rather difficult to avoid filling in all the blanks in terms of the sentence imposed, the credit given, the ratio imposed and what the sentence is considered to be, which we also sometimes refer to as the "residual sentence."

**Mr. Nicholson:** In answer to your question, we have put that in other pieces of legislation as well. If some technical requirement is missed, someone could not say that he or she did not really get a twenty-year sentence and was not sentenced at all because someone did not dot the "i" or cross the "t" at some point. That is why we put a provision like that into the bill.

**Senator Baker:** On that last point, a judge must give reasons for every decision for appellate review reasons. You have to know what the reasons are in order for appeals to take place. I have never seen nothing to this extent of saying that failure to comply with giving reasons affects the validity of the sentence imposed by the court. I am wondering what the effect of that would be, in a general sense, in that a judge may not have to give reasons for, perhaps, a significant part of the sentencing, which is how much credit is granted. I will leave that with you, or perhaps you want to answer it.

**Mr. Nicholson,** you have been getting too easy a time here with these senators. Normally, you are used to a much more combative atmosphere.

**Senator Angus:** This is just good legislation. It does not bother him.

faire inscrire les motifs au dossier de l'instance. Je suis un peu réticent à imposer trop de critères lorsque nous demandons à quelqu'un d'exercer son pouvoir discrétionnaire. Cela dit, il faut respecter certains critères, comme vous le savez. J'en ai parlé dans ma déclaration préliminaire. Encore une fois, on tient compte de ce qui peut se produire, et je crois qu'il est raisonnable de laisser cela ainsi.

**Le sénateur Campbell :** Je m'inquiète du fait que le paragraphe (3.4) dicte que si le juge n'observe pas les paragraphes (3.2) et (3.3), la peine est toujours valide. Là encore, nous ne saurions pas ce qui explique la décision du juge. Le tribunal a-t-il vraiment l'obligation juridique de motiver sa décision? Selon moi, il s'agit en quelque sorte d'une échappatoire qui permet de se soustraire à la justification.

**Mme Kane :** Nous tenons à préciser que si le tribunal ne motive pas sa décision, par inadvertance ou faute de temps, la peine est tout de même valide; nous ne voudrions pas qu'il n'y ait pas de peine que les autorités correctionnelles puissent exécuter. Nous nous attendons à ce que le tribunal observe cette disposition, parce que tous les procureurs généraux tiennent à ces modifications. Nous savons qu'au fil du temps, les juges vont en prendre l'habitude, et nous les encouragerons à le faire. Au début, nous voulons que les peines demeurent valides, même si le tribunal ne motive pas toutes ses décisions, comme je l'ai dit.

Nous avons également ajouté une nouvelle formule, un mandat de dépôt, qui attirera l'attention exactement sur ce qui doit être exposé. Ce sera plutôt difficile de ne pas donner tous les détails, c'est-à-dire la période d'emprisonnement qui aurait été infligée, le crédit octroyé, le ratio accordé et la peine infligée, que nous appelons parfois aussi la « peine résiduelle ».

**M. Nicholson :** Pour répondre à votre question, nous avons aussi inclus cette disposition dans d'autres mesures législatives. Ainsi, si une obligation technique n'est pas respectée, une personne ne pourra pas dire qu'elle n'a pas vraiment reçu une peine de 20 ans et n'a pas été condamnée du tout parce qu'on n'avait pas fourni toutes les précisions nécessaires. C'est la raison pour laquelle nous inscrivons une telle disposition dans le projet de loi.

**Le sénateur Baker :** En ce qui a trait au dernier point, un juge doit motiver toutes ses décisions pour permettre un examen en appel. On doit connaître les raisons afin de pouvoir aller en appel. Je n'ai jamais entendu dire que de ne pas motiver les décisions ainsi pouvait entacher la validité de la peine infligée par le tribunal. Je me demande quels en seraient les conséquences, en général, puisqu'un juge n'a peut-être pas à justifier une partie importante de la peine imposée, à savoir le crédit octroyé. Vous voudriez peut-être répondre à la question.

**Monsieur Nicholson,** vous avez la tâche facile avec nos sénateurs. Habituellement, l'atmosphère est beaucoup plus combative.

**Le sénateur Angus :** C'est simplement un bon projet de loi. Cela ne le dérange pas.

**Senator Baker:** I will ask you the question on everyone's mind. I do not think, minister, you will find any professor of law or any lawyers representing either the Crown or the defence who would agree with this legislation. I do not think we will see them before this committee. They did not appear before the House of Commons committee.

However, you are right that every minister of the provinces will tell you that he or she wants this legislation. How would you answer the criticism that someone would direct that the provincial ministers of justice and attorneys general of the provinces are the only ones affected by this legislation because it is their institutions that have been the subject of a great deal of criticism for the standards they have in their detention centres and lock-ups? It is not federal institutions that are criticized but provincial institutions. In practically every court case, you have an argument as to what the standard should be — should it be two-for-one or three-for-one — because of the negative conditions affecting people in these holding cells.

Of course, they will support this legislation to avoid being the subject of adjudication by a judge saying that this violates the UN Charter on the treatment of prisoners and therefore the judge will give the accused three-to-one or four-to-one. How would you answer that criticism?

**Mr. Nicholson:** It sounds like you are directing criticism towards provincial attorneys general. I have had the honour of presiding over at least three federal-provincial-territorial meetings of justice ministers, and I have been very impressed by their dedication right across the board. I say that quite apart from their particular political affiliation.

In my opening comments, I mentioned Dave Chomiak. He and I do not share the same political party, but nonetheless, I know of his commitment. I can tell you, the previous Attorney General of British Columbia, Mr. Oppal spoke to me very clearly on this subject.

What I think they are concerned about is this had become routine. For a two-for-one credit, there was no reference to wherever they were going. If they wanted three-to-one credit, they would get into the argument that they do not like the detention centre — it does not matter where it is located, but the arguments are made sometimes for that. They say the routine awarding of this overcrowds our system because it provides a bonus.

I will give you an example. The former Attorney General of British Columbia, Mr. Oppal, knew of a case where the accused did not want to apply for bail because he wanted to rack up points, like credits, for time served in remand. Senator, you and other lawyers would know, and I remember from the early 1980s, believe me, that the first thing your client wants is bail, to get out. If you did not get bail, you wanted to make sure that court day was as soon as possible. They see this as something that should be changed. It crosses all political spectrums. The last time I met with

**Le sénateur Baker :** Je vais vous poser la question que tout le monde se pose. Je doute que vous trouviez, monsieur le ministre, un professeur de droit ou un avocat de la Couronne ou de la défense qui approuve ce projet de loi. Je ne crois pas que nous les verrons à ce comité. Ils n'ont pas comparu devant le comité de la Chambre des communes.

Toutefois, vous avez raison d'affirmer que tous les ministres des provinces veulent voir adopter ce projet de loi. Comment répondriez-vous aux critiques qui pourraient être formulées selon lesquelles les ministres de la Justice et les procureurs généraux des provinces sont les seuls qui sont touchés par ce projet de loi, parce que ce sont leurs institutions qui font l'objet de la myriade de critiques sur les normes mises en place dans les centres de détention et les prisons? Ce ne sont pas les institutions fédérales, mais bien provinciales que l'on critique. Dans presque tous les procès, on discute des normes qui devraient être appliquées — si l'on devrait octroyer un crédit de deux pour un ou de trois pour un, par exemple — à cause des mauvaises conditions de détention des prisonniers.

Évidemment, ils vont appuyer ce projet de loi pour éviter qu'un juge ne tranche et déclare que ces normes violent les droits des prisonniers garantis par la Charte des Nations Unies et qu'il octroie à l'accusé un crédit de trois pour un ou quatre pour un. Comment répondriez-vous à ces critiques?

**M. Nicholson :** On dirait que vous dirigez vos critiques vers les procureurs généraux des provinces. J'ai eu l'honneur de présider au moins trois réunions fédérales, provinciales et territoriales des ministres de la Justice; j'ai été très impressionné par leur dévouement à tous les égards et ce, peu importe leur appartenance politique.

Dans ma déclaration préliminaire, j'ai mentionné Dave Chomiak. Lui et moi ne sommes pas membres du même parti politique, mais je connais son engagement. Je peux vous le dire, l'ancien procureur général de la Colombie-Britannique, M. Oppal, m'en a parlé très clairement.

Je crois que ce qui les inquiète, c'est que cette situation est devenue chose courante. Pour un crédit de deux pour un, on ne parle plus de l'endroit où l'individu s'en va; pour obtenir un crédit de trois pour un, on fait valoir qu'il n'aime pas le centre de détention — peu importe où il est situé, on utilise parfois cet argument. Les procureurs généraux affirment que l'octroi systématique d'un crédit engorge nos tribunaux parce qu'il offre un avantage.

Je vais vous donner un exemple. L'ancien procureur général de la Colombie-Britannique, M. Oppal, m'a parlé d'une affaire où l'accusé ne voulait pas demander sa libération sous caution parce qu'il voulait accumuler des points, des crédits, pour le temps qu'il passait en détention provisoire. Sénateur, comme vous et les autres avocats le savez, la première chose qu'un client souhaite, c'est d'être libéré sous caution; c'était le cas, je me rappelle, au début des années 1980. Si c'était impossible, il fallait s'assurer que l'audience ait lieu au plus vite. Les procureurs généraux de toutes



them, it was about a year ago, they were unanimous asking us to move forward. They say this will help the administration of justice.

I have been here before. We have talked about access to the courts and clogging up the courts. There have been a couple of excellent reports. Under the Constitution, they have the administration of justice. That is their responsibility. They say, if you want to have better access, unclog the courts; pass this bill. I have to respect that, and I am sure you do as well.

**Senator Baker:** As far as the bail is concerned, what these justice ministers mean is that someone does not apply for bail review. You automatically get a bail hearing. Someone would not apply for bail review unless the trial judge has made an error in law or unless the circumstances have dramatically changed. That is written into the Criminal Code. I do not see that.

It obviously served a purpose. Three-for-one was not uncommon. These were adjudicated decisions because of the conditions these people were being held in. There is nothing replacing that. You have shut the door; it is not 1.5-to-one. The bill says anyone who has broken a recognizance cannot be considered or anyone who, because of their record, is in there cannot be considered. The 1.5 is now restricted to about 1 per cent of the jail population.

What can fill the void? This was in the Criminal Code, and it said, in very simple language, a judge can take into account time spent on remand. There is nothing now filling the gap. You have shut the door on this, and where do we go from here?

**Mr. Nicholson:** I do not agree we have shut the door on it completely, senator. We certainly have restricted it, but you yourself pointed out the 1.5 possibility, and again what we are doing is not out of line with other countries. I think Senator Wallace asked what do other Commonwealth countries do, and Ms. Kane pointed out we do not have any examples of people giving two-, three-, five- or ten-to-one, or whatever credit you want to talk about. It is generally one-to-one, if you in fact get credit for time served. I think this is very reasonable. In large part, we are ensuring that people continue to have confidence in the criminal justice system. This is an important part of what we are doing.

What could happen is someone will be convicted of a horrendous crime and the judge says, "I will give you a five-year sentence, but you have been in there for 18 or 20 months

les allégeances politiques considèrent que cela doit changer. La dernière fois que je les ai rencontrés, il y a environ un an, ils réclamaient à l'unanimité que nous allions de l'avant. Selon eux, cela va aider l'administration de la justice.

J'ai déjà comparu devant vous à d'autres occasions. Nous avons parlé de l'accès aux tribunaux et de leur engorgement. D'excellents rapports ont été rédigés. En vertu de la Constitution, les procureurs généraux sont chargés de l'administration de la justice. C'est leur responsabilité. Ils disent que si nous voulons améliorer l'accès aux tribunaux, nous devons les désengorger; ils veulent que nous adoptions ce projet de loi. Je dois respecter cela, et je suis certain que vous le respectez vous aussi.

**Le sénateur Baker :** En ce qui a trait à la libération sous caution, ce que les ministres de la Justice entendent, c'est que l'on ne demande pas de révision du cautionnement. On obtient automatiquement un renvoi sur le cautionnement, à moins que le juge de première instance ait erré en droit ou que les circonstances aient changé de façon radicale. C'est inscrit dans le Code criminel. Je ne vois rien de tel dans le projet de loi.

Manifestement, le crédit de détention provisoire servait à quelque chose. Il n'était pas rare qu'un juge accorde un crédit de trois pour un. Il s'agissait de jugements rendus en fonction des conditions dans lesquelles ces gens étaient détenus. Il n'y a rien pour les remplacer. Vous avez fermé la porte; ce n'est pas un crédit et demi pour un. Le projet de loi prévoit que quiconque enfreint les conditions de sa mise en liberté sous caution ne peut avoir droit à ce crédit ou quiconque est en détention provisoire en raison de son casier judiciaire ne peut y avoir droit. Le crédit d'un et demi pour un n'est maintenant accordé qu'à environ 1 p. 100 de la population carcérale.

Qu'est-ce qui peut combler le vide? Cette disposition était inscrite dans le Code criminel et elle indiquait, en termes très simples, qu'un juge pouvait prendre en considération le temps passé en détention provisoire. Maintenant, il n'y a rien pour combler le vide. Vous avez fermé la porte; que faisons-nous maintenant?

**M. Nicholson :** Je ne dirais pas que nous avons fermé complètement la porte, sénateur. Nous avons bien sûr fixé des limites, mais vous avez vous-même souligné qu'il est encore possible d'octroyer un crédit d'un et demi pour un, et encore une fois, ce que nous faisons n'est pas tellement différent des autres pays. Je pense que c'est le sénateur Wallace qui a demandé ce que les autres pays du Commonwealth font à cet égard, et Mme Kane a souligné que nous n'avons pas d'autres exemples de tribunaux qui accordent des crédits de deux, trois, cinq ni dix pour un, peu importe. En général, on accorde un crédit d'un pour un, s'il y a lieu. Je crois que c'est très raisonnable. Nous nous assurons surtout de maintenir la confiance de la population à l'égard du système de justice pénale. C'est une partie importante de ce que nous faisons.

Il se pourrait que le juge dise à l'auteur d'un crime horrible qu'il condamne à une peine de cinq ans : « Comme vous avez passé 18 ou 20 mois en détention présentencielle, vous ne resterez

so you will only serve a year.” Many people are concerned about that, and I actually agree with that concern. This is why we are coming forward with this legislation.

**Senator Milne:** Greetings, minister. I am glad to confront you once again. I understand that in the committee in the other place the witnesses who appeared there really did not think this legislation would be effective. I ask you if maybe a more effective approach would be to do something about the shortage of prosecutors and judges or the underfunding of the legal aid system.

**Mr. Nicholson:** Again, the vast majority of all offences done in this country are done by provincial attorneys of the Crown. I do not appoint these attorneys, and the administration of justice is within the provincial jurisdiction. As you know, I believe I have appeared before this committee increasing the number of Superior Court judges, the judges appointed by the federal government.

Getting back to the comments I made to Senator Baker, on at least two, if not three, of the federal, provincial and territorial justice ministers’ meetings that I have chaired, they unanimously said this would help the administration of justice in their province or territory. You can imagine how it is very difficult in this country to get everyone to agree on something, but I can tell you, they agree on this. They say, “Please move forward on this. It will help us unclog the courts and will be a big step to ensuring our resources are used more effectively.”

This costs money for provincial and territorial governments; I do not have to tell you that. This is a major expense, and so they are asking us to move forward on it. I respect that and believe them when they tell me that. They have the responsibility for the administration of justice, and I think they are quite sincere in their concern.

**Senator Milne:** I guess the fact of the matter is that, under this law, they will spend more time in jail which results in increased costs at the end of the day for everyone.

My second question is that I believe in the other place the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers pointed out that, for example in the Yukon, women are often held in the same facilities with men and have less access to any kind of programs or rehabilitative services than the men. I congratulate you on the fact that you have built some flexibility into it up to 1.5 days for each day spent in pretrial custody. Do you think this will disadvantage women?

**Mr. Nicholson:** They tell me from the provincial and territorial level that they will actually have more resources and more money available if their remand centres are not clogged by people receiving this bonus. All of them tell me the same thing. If they have fewer people in remand because of the elimination of the double credit for time served, they said they are actually in a better position to house people, to provide them with the kind of facilities that they want.

qu’un an en prison ». C’est ce que beaucoup craignent, et moi aussi. Voilà la raison d’être du projet de loi.

**Le sénateur Milne :** Bonjour, monsieur le ministre. Heureux de vous revoir. J’ai cru comprendre que les témoins du comité de l’autre chambre ne croyaient pas en l’efficacité de ce projet de loi. Ne serait-il pas plus efficace de remédier à la pénurie de juges et de substituts du procureur général ou de financer comme il se doit le système d’aide juridique?

**M. Nicholson :** Encore une fois, le plus grand nombre des infractions commises au pays relève des procureurs des provinces. Ce n’est pas moi qui les nomme, et l’administration de la justice est du ressort des provinces. Je pense m’être déjà présenté devant votre comité pour annoncer une augmentation du nombre de juges de cours supérieures, qui sont nommés par le gouvernement fédéral.

Pour revenir aux observations que j’ai faites au sénateur Baker, sur deux ou trois réunions que j’ai eues avec les ministres provinciaux et territoriaux de la justice et que j’ai présidées, mes homologues m’ont affirmé, à l’unanimité, que la nouvelle loi faciliterait l’administration de la justice dans leur province ou leur territoire. Comme vous pouvez vous l’imaginer, il est très difficile, dans ce pays, de mettre tout le monde d’accord sur une question. Or, c’était le cas. Ils m’ont dit d’aller de l’avant, que ça aiderait à désengorger les tribunaux et que ça contribuerait beaucoup à une utilisation plus efficace de leurs ressources.

Inutile de vous dire que ça coûtera cher aux provinces et aux territoires. Comme c’est une dépense majeure, on nous demande de maintenir le cap. Je respecte cette position et je les crois sur parole. Ils sont chargés de l’administration de la justice, et je crois que leurs inquiétudes sont tout à fait sincères.

**Le sénateur Milne :** Je crois que la nouvelle loi augmentera les durées d’incarcération, ce qui, en fin de compte, coûtera plus cher à tous.

Ma deuxième question concerne le point suivant : dans l’autre chambre, le Conseil canadien des avocats de la défense aurait signalé que, par exemple, au Yukon, des femmes sont souvent codétenues d’hommes. Elles ont moins accès qu’eux à toutes sortes de programmes ou aux services de réhabilitation. Je vous félicite d’avoir assoupli le projet de loi, jusqu’à compter un crédit d’une journée et demie pour chaque journée de détention présentencielle. Selon vous, les femmes seront-elles désavantagées?

**M. Nicholson :** Dans les provinces et les territoires, on me dit qu’on disposera effectivement de plus de ressources, y compris d’argent, si les centres de détention provisoires ne sont pas engorgés par des personnes recevant ce crédit. Le message que je reçois est unanime: Si moins de personnes sont en détention provisoire, en raison de la suppression du double crédit pour la durée de leur détention présentencielle, on se trouve réellement en meilleure posture pour héberger les gens, leur fournir le type d’installations qu’ils veulent.



I say let us get this passed, and I take them at their word for this. They say this will be a major improvement.

**Senator Milne:** The jails will become clogged.

What about Aboriginal people? Apparently, the number of Aboriginal adults admitted to remand increased by 23 per cent between 2001 and 2007, while there was a 14 per cent increase in the total remand population. Will this disadvantage Aboriginal people? We are in the business of giving guidance, but we are building in that discretion for the judges. Again, I think this is a very reasonable response to the challenge.

**Senator Nolin:** Minister, what are the exact terms of the agreement you had with your provincial colleagues at the two meetings in 2006 and 2007? Is it 1.5 days for each day or is it one-to-one?

**Mr. Nicholson:** Thank you for that, senator. You say "agreement." This was something they urged on me and my colleague, the Minister of Public Safety, on a couple of occasions in 2007 and 2008. There was somewhat of a split in the sense that some of them wanted it straight one-for-one and some wanted it to be 1.5-to-one. We have made the general rule one-for-one and, in exceptional rules, 1.5-for-one. It is a bit of a compromise of all of the suggestions I received. It was not an agreement in the sense that at the end of the conference we all put our signatures to it. These are the comments and suggestions that were made to me and to the Minister of Public Safety in the last couple of meetings we had.

**Senator Milne:** Returning to my second question, would some of these special circumstances include the conditions of the jail, such as for women in the Yukon?

**Mr. Nicholson:** Of course. That would be a very good example. Again, I am not familiar with the facilities in the Yukon, but the situation you put to me is an example of things that would be taken into consideration, I am sure.

**Senator Angus:** Good afternoon, minister. I want to compliment you on this legislation and ask you a couple of questions following on those of Senator Nolin in the area of "truth," which is sort of a nickname we are giving this proposed legislation.

It seems to me that we tend to underestimate the confusion in the minds of the public about sentencing and about predictability, even among experienced professionals. I find trying to understand sentencing very similar to trying to understand how air fares are calculated. I was on the board of Air Canada.

**Mr. Nicholson:** I don't want to go there, senator.

À mon avis, adoptons le projet de loi, et, sur ce point, je les prends au mot. On me dit que ce sera une amélioration majeure.

**Le sénateur Milne :** Les prisons seront encombrées.

Qu'en sera-t-il des Autochtones? Apparemment, le nombre d'Autochtones adultes admis en détention provisoire a augmenté de 23 p. 100 entre 2001 et 2007, alors que le nombre total de personnes en détention provisoire a augmenté de 14 p. 100. Les Autochtones seront-ils désavantagés? Nous jouons le rôle de conseillers, mais nous sommes en train d'accorder un pouvoir discrétionnaire aux juges. Encore une fois, je trouve que c'est une réponse très sensée à la problématique.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur le ministre, quelle est la teneur exacte de l'accord que vous avez conclu avec vos homologues des provinces au cours de deux réunions qui ont eu lieu en 2006 et en 2007? Était-ce sur un crédit d'une seule journée ou d'une journée et demie pour chaque journée de détention présentencielle?

**M. Nicholson :** Merci de votre question. C'est vous qui parlez d'« accord ». C'était une incitation qu'ils ont adressée à mon collègue de la Sécurité publique et à moi-même en 2007 et en 2008. Leurs avis étaient quelque peu partagés : certains voulaient un crédit d'une journée, d'autres un crédit d'une journée et demie pour chaque journée de détention présentencielle. Nous nous sommes entendus sur la règle générale suivante : une journée de crédit pour chaque journée de détention présentencielle et, exceptionnellement, une journée et demie. C'était un peu un compromis entre toutes les idées qui m'avaient été proposées. Ce n'était pas un accord avalisé par toutes nos signatures à la fin de la conférence. C'étaient des observations et des propositions qui m'ont été faites à moi et au ministre de la Sécurité publique au cours des deux dernières réunions que nous avons tenues.

**Le sénateur Milne :** Je reviens à ma deuxième question. Certaines de ces circonstances particulières ne comprendraient-elles pas les conditions de détention, par exemple celles des femmes au Yukon?

**M. Nicholson :** Bien sûr. Ce serait un très bon exemple. Encore une fois, je ne connais pas très bien ce qui se passe dans les établissements du Yukon, mais la situation, telle que vous me la présentez, pèserait dans la balance, j'en suis convaincu.

**Le sénateur Angus :** Bonjour, monsieur le ministre. Toutes mes félicitations pour ce projet de loi. Je veux vous poser deux ou trois questions qui font suite à celles du sénateur Nolin, relativement à l'adéquation de la peine et du crime, notion à laquelle on fait souvent allusion quand on parle de ce projet de loi.

J'ai l'impression que nous avons tendance à sous-estimer la confusion qui existe dans le public sur la détermination de la peine et sa longueur prévisible, confusion qui existe également chez les avocats d'expérience. Pour moi, essayer de comprendre comment la peine est déterminée, c'est beaucoup comme essayer de comprendre comment les tarifs aériens sont calculés. Or, j'ai siégé au conseil d'administration d'Air Canada.

**M. Nicholson :** Sénateur, je préfère éviter ce sujet.

**Senator Angus:** I was on the board for 19 years, and I never could understand it. I have been a lawyer for 47 years and I cannot predict sentencing. I cannot find any homogeneity by comparing offences. It seems to me that this is absolutely key.

My question is about demystifying sentencing and more predictability. Is that the main driving force for this bill, or is more that people in custody pre-sentence tend to be more dangerous offenders and we are trying to get at them?

**Mr. Nicholson:** It is a couple of things, senator. Certainly, a component of the bill is to ensure that people have confidence in the criminal justice system. In the fact situations I talked about, it hurts the administration of justice when people who have committed horrendous crimes get double or triple credit for time served prior to the disposition of their case. The bill is referred to as the truth in sentencing act. Yes, that is part of.

I have a great deal of sympathy for provincial attorneys general who tell me that this is clogging up their courts. In other appearances before committees, I have been challenged about what I am doing to ensure that the courts have sufficient resources. On at least a couple of occasions all provincial attorneys generals have said to me that they are responsible for the administration of justice under the Constitution of this country and that this would be a huge help to them in unclogging the courts and ensuring that resources are available for other needs within the justice system. I believe that to be true.

Again, that is not just coming from attorneys general who are of the same political persuasion; it comes from the entire political spectrum across the country and they all ask me to please move forward. I believe them when they tell me that and I believe that this will have a beneficial effect.

**Senator Angus:** It seems that this will involve a substantial increase in the federal costs of administration of justice, and dealing with convicts and so forth. Have you an idea of the incremental costs involved?

**Mr. Nicholson:** My colleague, the Minister of Public Safety, has assured me that we have sufficient capacity for this measure. I rely on him and have complete confidence in that statement. We do not do the analysis ourselves. It is a matter for Public Safety and the minister has assured me that we have the capacity.

**The Chair:** We have invited the Minister of Public Safety to appear precisely because we knew these issues would arise.

**Senator Watt:** I will try to narrow down my questions, even though I have a number of areas of concern in addition to what is in this bill.

Have the Aboriginal communities been consulted on this matter?

**Le sénateur Angus :** J'y ai siégé 19 ans et je n'ai jamais rien compris à ces calculs. J'ai pratiqué le droit pendant 47 ans et je ne réussis pas à prédire comment les peines sont déterminées. Quand je compare les infractions, je suis incapable d'en déduire une règle. Il me semble que cette question est absolument déterminante.

Mon intervention concerne des peines plus faciles à comprendre et à prévoir. Est-ce la principale raison d'être du projet de loi ou, ce projet de loi a-t-il été proposé parce que les personnes en détention présentencielle tendent à être des délinquants plus dangereux et que nous essayons de régler leurs cas?

**M. Nicholson :** Ce n'est pas qu'une seule chose. Assurément, le projet de loi a pour but, entre autres, de donner confiance aux Canadiens dans le système de justice pénale. Dans les situations que j'ai évoquées, le double ou le triple crédit accordé aux auteurs de crimes horribles pour la durée de leur détention présentencielle nuit à l'administration de la justice. On parle de projet de loi sur l'adéquation de la peine et du crime. Effectivement, c'est une partie de sa raison d'être.

J'ai beaucoup de sympathie pour les procureurs généraux des provinces qui se plaignent de l'engorgement de leurs tribunaux. En d'autres comparutions devant des comités, on m'a demandé d'expliquer ce que je faisais pour doter les tribunaux de ressources suffisantes. En deux ou trois occasions, au moins, tous les procureurs généraux des provinces m'ont rappelé qu'ils étaient chargés de l'administration de la justice en vertu de notre Constitution et ils m'ont assuré que la nouvelle loi les aiderait beaucoup à désengorger les tribunaux et à affecter des ressources à d'autres besoins dans le système de justice. Je crois que c'est vrai.

Encore une fois, ce n'est pas l'opinion de procureurs généraux qui partagent mes convictions politiques; c'est l'opinion des tenants de toutes les tendances politiques au pays, qui me supplient d'agir. Je les crois sur parole et je crois que la loi aura un effet bienfaisant.

**Le sénateur Angus :** Il me semble que cela fera bondir les coûts fédéraux d'administration de la justice et de prise en charge des prisonniers, et cetera. Avez-vous une idée des coûts supplémentaires que ça entraînera?

**M. Nicholson :** Mon collègue de la Sécurité publique m'a assuré que nous pouvions absorber les conséquences de cette mesure. J'ai pleine confiance en lui. Nous n'effectuons pas cette analyse nous-mêmes. C'est une question de sécurité publique, et le ministre m'a assuré que nous avions la capacité de nous en occuper.

**La présidente :** Nous avons invité le ministre de la Sécurité publique à venir témoigner justement parce que nous savions que l'on soulèverait ces questions.

**Le sénateur Watt :** Je vais essayer de restreindre le champ de mes questions même si, outre la teneur du projet de loi, j'ai un certain nombre de motifs d'inquiétude.

Les communautés autochtones ont-elles été consultées sur cette question?



**Mr. Nicholson:** Again, senator, I have not conducted coast-to-coast hearings. I have consulted with all my provincial attorneys general and territorial leaders, and they are the ones who have made representations on this bill. We have put this out to the public in our consultations with them and indicated that this is something we would be prepared to move on.

**The Chair:** Minister, could you ask your officials to give us the results of those international comparisons, to the extent that you have them. I would include in that if it were possible for us to see differences in the fundamental system. For example, as I understand it, either Australia or New Zealand takes presentencing custody into account not at the time of sentencing but at the time of parole, which arguably is an interesting system, but arguably also might have some effect on the way we are trying to assess the system. That is just a request. Any information that we could have we would find quite useful, obviously.

**Mr. Nicholson:** We would be glad to provide any information we have on that, Madam Chair.

**The Chair:** As to my question, I just do not follow the argument about unclogging the courts. I find myself wondering whether we might not find more court time being taken up with things like bail hearings. How do we get from A to B on this one?

**Mr. Nicholson:** Provincial attorneys general tell me that the individual who is being detained prior to the disposition of his or her case, knowing that he or she will, in the routine, get double credit for time served, is in no hurry to have his or her case before the court. This in turn increases the number of adjournments.

In the early 1980s, when there was no advantage to being detained, an individual might have one or two adjournments, and then either set the matter for trial or set the matter for a plea. They tell me that many more adjournments are the routine. I appreciate that not all of them are to cash in on double or triple credit for time served but are for a number of other reasons. Changes have taken place in the criminal justice system over the years, but all of them tell me the same thing: It taxes the resources at the provincial level.

**Senator Baker:** You have made a very good point, Madam Chair, about the clogging of the provincial institutions. The point the minister is making is that it will unclog the provincial institutions but clog up the federal institutions because with a sentence beyond two years, you are into a federal institution.

**The Chair:** I was asking more about the courts than the institutions. The minister answered on the courts.

**M. Nicholson :** Encore une fois, je n'ai pas mené d'audiences d'un bout à l'autre du pays. J'ai consulté tous les procureurs généraux des provinces et les dirigeants des territoires, et c'est eux qui m'ont communiqué des mémoires sur le projet de loi. Pendant nos consultations avec eux, nous avons révélé au public qu'elles avaient lieu et nous avons fait savoir que nous étions prêts à passer à l'action sur ces questions.

**La présidente :** Monsieur le ministre, pourriez-vous demander aux fonctionnaires de votre ministère de nous fournir les résultats disponibles des comparaisons qu'ils ont faites avec les régimes en vigueur à l'étranger? Ces renseignements pourraient figurer dans notre rapport si nous pouvions constater des différences fondamentales. Par exemple, si je comprends bien, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande tient compte de la durée de détention présentencielle non pas au moment du prononcé de la sentence, mais au moment de la libération conditionnelle. Ce mécanisme intéressant pour certains, pourrait être vu par d'autres comme pouvant avoir un effet sur la méthode d'évaluation du système. C'est une simple demande. Tout renseignement nous sera évidemment très utile.

**M. Nicholson :** Nous serons heureux de vous transmettre tout ce que nous possédons sur cette question.

**La présidente :** Pour revenir à la question que je voulais poser, je ne comprends pas l'argument au sujet du désengorgement des tribunaux. Je me demande si les tribunaux ne consacreront pas davantage de temps aux enquêtes sur le cautionnement. Comment, dans ce cas, obtenons-nous le résultat recherché?

**M. Nicholson :** Les procureurs généraux des provinces m'affirment que les personnes en détention présentencielle, sachant que, automatiquement, elles obtiennent un double crédit pour la durée de cette détention, prennent tout leur temps avant de faire instruire leur dossier. Cela augmente le nombre de renvois.

Au début des années 1980, alors qu'il n'y avait aucun avantage à rester en détention présentencielle, le dossier de l'individu pouvait connaître un ou deux renvois, puis on faisait inscrire l'affaire au rôle, pour instruction ou plaider. On me dit que les renvois beaucoup plus nombreux sont la règle générale. Je sais très bien que ces individus ne cherchent pas tous à profiter d'un crédit double ou triple pour la durée de leur détention présentencielle et qu'ils peuvent avoir un certain nombre d'autres raisons. Le système de justice pénale a changé au fil des ans, mais tout le monde s'accorde à dire que les ressources provinciales sont fortement sollicitées.

**Le sénateur Baker :** Madame la présidente, votre argument au sujet de l'engorgement des établissements provinciaux était excellent. Ce que le ministre nous dit, c'est que les établissements provinciaux seront désengorgés, mais les établissements fédéraux seront engorgés parce que, avec une peine de plus de deux ans, le condamné se retrouve dans un établissement fédéral.

**La présidente :** Je m'intéressais davantage aux tribunaux qu'aux établissements. Le ministre m'a répondu pour ce qui concerne les tribunaux.

**Senator Baker:** Not really, Madam Chair. My second round question will be, then, on the courts.

Minister Nicholson, our courts have rules of procedure. They have case management. You need to have in your Charter arguments in 15 days in advance of the trial date. Surely, we are not criticizing people for Charter arguments, for violations of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and classifying that as an intentional delay of proceedings in our courts. Surely, that is not what we are saying.

What other delay would take place that would delay a trial? Perhaps your officials can identify some of the methods used by these defence lawyers to hold up a trial if it is not for infringement of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The rules of procedure are provincially instituted. We have rules for our courts in each province, relatively similar but different in many respects. Surely, if there is a clogging up of the system, then it is the court rules we have to get at and not in any way jeopardize the system of justice, as some people consider the government to be doing in this case.

**Mr. Nicholson:** I do not think people are thinking that we are in any way jeopardizing the system of justice. Again, it is rare that you can get such unanimity at all different levels in support of what we are trying to do.

Getting back to your question, there are many reasons for delays. As I indicated to you, it is unanimous among provincial and territorial attorneys general that one of the reasons is the norm of giving double credit for time served. That certainly is one of them.

On the whole question of efficiency, you are speaking to the converted. As you know, I had one efficiency bill that took 10 difficult years. I have it now, and we have other initiatives that we want to take. I know they are being taken at the provincial level. They take it very seriously, and I have to take it seriously as well. When they said to me, "Minister, this is what you have to do to help us unclog our courts." There is unanimity and I have to take that seriously. Again, I have never had any doubt whatsoever about their sincerity on this issue.

**Senator Baker:** In other words, you will have more people pleading guilty.

**Mr. Nicholson:** Not necessarily. Individuals who believe they are innocent will want to have that opportunity. We do not want to artificially skewer the process by having this double credit for time served. It is a bad idea. We have to move on this.

**Senator Wallace:** Minister Nicholson, all of the issues around sentencing and how they impact the justice system and courts and detention centers are obviously critically important, but for the general public, I believe the overriding purpose in sentencing is to

**Le sénateur Baker :** Pas vraiment, madame la présidente. C'est pourquoi ma deuxième question portera sur les tribunaux.

Monsieur Nicholson, nos tribunaux possèdent des règles de procédure. Ils ont la gestion des dossiers. Quinze jours avant la tenue du procès, les arguments fondés sur la Charte doivent être connus. Certes, nous ne critiquons personne pour ces arguments alléguant des infractions à la Charte canadienne des droits et liberté. Nous ne considérons pas ça comme un moyen de retarder délibérément les procès. Ce n'est évidemment pas ce que nous prétendons.

Quelles seraient les autres causes de retard d'un procès? Les fonctionnaires de votre ministère pourraient sans doute nommer certaines des méthodes utilisées par les avocats de la défense pour retarder un procès si ce n'est pas pour atteinte à la Charte canadienne des droits et liberté.

Les règles de procédure sont établies par chaque province. Elles sont assez semblables d'une province à l'autre, mais elles diffèrent sur de nombreux points. Si, assurément, il y a engorgement du système, il faut s'en prendre aux règles des tribunaux et éviter de mettre en péril le système de justice, ce que fait, selon certains, le gouvernement avec ce projet de loi.

**M. Nicholson :** Je ne pense pas que les gens croient que nous mettons en péril d'une façon ou d'une autre le système de justice. Encore une fois, il est rare d'obtenir un appui unanime pour nos projets.

Pour répondre à votre question, je dirais que les retards trouvent de nombreuses causes. Comme je vous l'ai dit, les procureurs généraux des provinces et des territoires incriminent unanimement la norme du double crédit accordé pour le temps passé en détention présentencielle. C'est certainement l'une des causes.

Sur la question de l'efficacité, vous parlez à un converti. Comme vous le savez, j'ai piloté un projet de loi sur l'efficacité qui m'a coûté dix années de difficultés. Nous avons un projet de loi en marche et nous caressons d'autres projets. Je sais qu'il y a des projets au niveau provincial. Les provinces prennent la question très au sérieux, et je dois faire de même. Les procureurs généraux des provinces m'ont dit : « Voilà ce que vous devez faire pour nous aider à désengorger nos tribunaux ». Je devais prendre au sérieux leur unanimité. Encore une fois, je n'ai jamais douté de leur sincérité à cet égard.

**Le sénateur Baker :** Autrement dit, il y aura encore plus de plaidoyers de culpabilité.

**M. Nicholson :** Pas nécessairement. Ceux qui se croient innocents saisiront l'occasion. Nous ne voulons pas paralyser artificiellement le processus en maintenant le double crédit pour la durée de détention présentencielle. C'est une mauvaise idée. Nous devons faire quelque chose à cet égard.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur le ministre, toutes les questions entourant la détermination de la peine et leurs répercussions sur le système de justice et les tribunaux ainsi que les centres de détention sont évidemment d'une importance vitale, mais, pour le



provide better protection, the best protection we can give to our society and our people. I am wondering what comments you might make about that in regards to Bill C-25.

**Mr. Nicholson:** This is part of a larger set of initiatives. I am convinced and believe that the proposed initiatives are in the best interest of the public in protecting individuals and standing up for victims and law-abiding Canadians. I have no doubt whatsoever that we are on the right track.

There are a number of items, and this is certainly one of them, that I hope will give an increased measure of confidence in the criminal justice system. This is one of the hallmarks or absolute essentials in our political system for the success of our society. I say to people that if you want to see whether a society is successful anywhere in the world, find out about their respect for the rule of law. Where the rule of law is strong, you will have a successful society. We have to be vigilant to ensure that people respect our political institutions and that they respect our judicial system. We have to move on anything we can do to help increase people's perception and confidence in the criminal justice system. This is certainly one of those pieces of legislation, and it has the added benefit with respect to provincial resources and the clogging of our courts and the general support that I have received at the other levels of government that have the constitutional responsibility for the administration of justice.

**The Chair:** Minister, thank you very much, and thank you Ms. Kane and Mr. Villettorte. We are grateful to you. It is always instructive to have you appear before us.

**Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** Thank you for the opportunity to present before the committee regarding Bill C-25. Statistics Canada does not take a position on the amendments to limit credit for time spent in pre-sentencing custody. Presently, we do not have data on how judges are applying credit for time served to their sentencing decisions and therefore, we cannot speak specifically to these decisions.

Bill C-25 would amend the Criminal Code to require that information on the granting of credit for time spent in remand be stated in the court record.

In the presentation today, we use data from our Correctional Services program to show trends in remand in adult corrections and use data from our Adult Criminal Court Survey to show changing sentencing patterns and the changing nature of court cases in Canada. All data sources used are clearly indicated on the slides, as are any pertinent data notes. As well, we have included supplemental information at the end of the deck for the consideration of the committee. In particular, you will find tables that correspond to the charts used in the presentation. We have also distributed a copy of recent *Juristat* articles.

grand public, je crois que le rôle prépondérant de la peine est de protéger le mieux notre société et nos concitoyens. Sur ce point, quelles observations pourriez-vous faire à l'égard du projet de loi C-25?

**M. Nicholson :** Le projet de loi fait partie d'un ensemble plus vaste d'initiatives. Je suis convaincu que les initiatives proposées sont dans le meilleur intérêt du public pour la protection des personnes et la défense des victimes et des honnêtes citoyens. Je suis convaincu que nous sommes sur la bonne voie.

Un certain nombre de mesures, et, assurément, le projet de loi en fait partie, augmenteront la confiance, je l'espère, dans le système de justice pénale. Il s'agit-là de l'une des marques essentielles ou absolues qui, dans notre système politique, permet de mesurer le degré de réussite de notre société. Voulez-vous savoir si une société, n'importe où dans le monde, est épanouie? Voyez le respect qu'elle voue à la primauté du droit. Là où prime le droit, la société est prospère. Nous devons être vigilants pour faire en sorte que les institutions politiques et le système de justice soient respectés. Nous devons agir dans toute la mesure de nos moyens pour que le système de justice criminel soit mieux perçu et inspire confiance. Le projet de loi, qui va assurément dans ce sens, apporte l'avantage supplémentaire de soulager les ressources des provinces et de désengorger nos tribunaux. En outre, il jouit de l'appui général qui m'a été manifesté par les autres gouvernements chargés, par la Constitution, de l'administration de la justice.

**La présidente :** Merci beaucoup monsieur le ministre ainsi que madame Kane et monsieur Villettorte. Nous vous sommes très reconnaissants. Vos témoignages sont toujours édifiants.

**Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Je vous remercie de l'occasion que vous m'accordez de venir témoigner sur le projet de loi C-25. Statistique Canada ne prend pas position sur les modifications visant à limiter le crédit accordé pour la durée de la détention préventive ou provisoire. Nous ne possédons actuellement pas de données sur la façon dont les juges appliquent ce crédit aux sentences qu'ils prononcent. En conséquence, nous ne pouvons pas parler spécifiquement de ces décisions.

L'adoption du projet de loi C-25 permettrait de modifier le Code criminel en exigeant l'inscription, dans le dossier de l'instance, des renseignements relatifs au crédit accordé pour la durée de la détention provisoire.

Dans notre présentation, nous utilisons les données de notre programme des Services correctionnels pour montrer les tendances de la détention provisoire dans les établissements de correction pour adultes et les données de notre Enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes pour montrer l'évolution de la durée des peines et de la nature des affaires judiciaires au Canada. Toutes les sources de données sont clairement indiquées sur les diapos, de même que toutes les notes pertinentes relatives aux données. Nous avons aussi ajouté des renseignements supplémentaires à la fin du dossier, au profit du comité. Vous trouverez notamment des tableaux qui correspondent aux figures utilisées dans la présentation. Nous avons également distribué un exemplaire d'articles parus récemment dans *Juristat*.

My colleagues, Mr. Grimes and Ms. Kong, are here to help answer any questions. I ask you to turn to page 2 in the slide presentation.

Since the early 1990s, more adults have been admitted to remand to await trial or sentencing than to provincial-territorial sentencing custody. Provincial-territorial institutions house those in remand and those sentenced to two years less a day. In 2007-08, there were over 128,800 adults admitted to remand, compared to about 59,400 admissions to provincial-territorial sentence custody. From 1998-99 to 2007-08, admissions to remand have gone up by 37 per cent. In contrast, admissions to provincial-territorial sentence custody have gone down by 19 per cent. Admissions to remand have gone up since 1998-99 in all jurisdictions for which we have trend data, except in Saskatchewan. Saskatchewan has bail supervision programs, which may account for a decrease in the use of remand in that province. In contrast, admissions to provincial-territorial sentence custody have gone down since 1998-99 in all jurisdictions for which we have data, except in New Brunswick and British Columbia.

The next slide, at page 3, shows that on any given day in Canada, there are more adults in provincial-territorial custody awaiting trial or sentencing than there are adults serving a sentence. The previous slide showed admissions to remand. Admissions represent the flow of people into Correctional Services. They are collected each time an adult enters the institution or community supervision. This slide shows average counts of inmates in custody on a given day, which provides us a snapshot of the daily correctional population. On any given day in 2007-08 there were about 12,800 adults in remand compared to about 9,500 in provincial-territorial sentence custody. The number of adults in remand on any given day is four times what it was in 1983-84 and has doubled since 1998-99. From 1998-99 to 2007-08, the number of adults in remand has grown in all jurisdictions. At the same time, the number of adults in sentence custody is down 27 per cent from 1983-84 and down 21 per cent from 10 years earlier. Average daily counts for sentence custody have decreased in all jurisdictions in the last 10 years, except in Prince Edward Island and Quebec.

On the next slide, at page 4, we can see that across the country in 2007-08, adults in remand accounted for a greater proportion of adults in provincial-territorial custody than a decade ago. Of note, in 2007-08, 69 per cent of adults in custody in Manitoba were in remand. In Ontario and Alberta, adults in remand accounted for just over 6 in 10 adults in custody.

The next graph shows that over the past decade, the amount of time spent in remand has increased. Between 1998-99 and 2007-08, the proportion of adults who spent one week or less in

Mes collègues, Mme Kong et M. Grimes, m'accompagnent pour m'aider à répondre à toutes vos questions. Veuillez passer à la page 2 de la présentation.

Depuis le début des années 1990, plus d'adultes ont été admis en détention en milieu provincial ou territorial alors qu'ils étaient en attente d'un procès ou du prononcé de la sentence qu'après condamnation. Les établissements en question accueillent les personnes en détention provisoire et les condamnés à une peine de deux ans moins un jour. En 2007-2008, plus de 128 800 adultes ont été admis en détention provisoire en milieu provincial ou territorial, contre 59 400 admis après condamnation. De 1998-1999 à 2007-2008, le nombre d'admissions en détention provisoire y a augmenté de 37 p. 100. En revanche, les admissions en détention après condamnation y ont diminué de 19 p. 100. Depuis 1998-1999, les admissions en détention provisoire ont augmenté dans tous les territoires et provinces sur lesquels nous possédons des données sur les tendances, sauf la Saskatchewan. Une explication serait que cette province s'est dotée de programmes de surveillance des personnes en liberté sous caution. En revanche, les admissions à la détention après condamnation ont diminué partout, sauf au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique.

Dans la diapo suivante, page 3, on voit qu'en un jour donné, dans un établissement provincial ou territorial, les adultes qui attendent la tenue de leur procès ou le prononcé de leur sentence sont plus nombreux que les adultes purgeant leur peine. Dans la diapo précédente, on a montré le nombre d'admissions à la détention provisoire. Les admissions représentent le flux de personnes arrivant dans les Services correctionnels. Tout adulte admis dans un établissement ou assujetti à la surveillance communautaire devient une statistique. La présente diapo, qui montre le nombre moyen de détenus en un jour donné, est un instantané de la population pénitentiaire. En n'importe quel jour donné de 2007-2008, on y comptait 12 800 adultes en détention provisoire contre 9 500 en détention après condamnation. Les premiers sont quatre fois plus nombreux qu'en 1983-1984 et deux fois plus qu'en 1998-1999. De 1998-1999 à 2007-2008, leur nombre a augmenté dans tous les territoires et provinces. Dans le même temps, le nombre d'adultes détenus après condamnation a diminué de 27 p. 100 depuis 1983-1984 et de 21 p. 100 par rapport aux 10 années antérieures. La population journalière moyenne en détention provisoire a diminué partout au cours des 10 dernières années, sauf dans l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec.

Dans la diapo suivante, page 4, nous pouvons voir que dans tout le pays, en 2007-2008, les adultes en détention provisoire étaient en proportion plus nombreux dans les établissements provinciaux et territoriaux que 10 ans auparavant. Notons que, en 2007-2008, 69 p. 100 des adultes détenus au Manitoba l'étaient en détention provisoire, tandis qu'en Ontario et en Alberta leur proportion était d'un peu plus de 60 p. 100.

Le graphique suivant montre que, pendant la dernière décennie, la durée de détention provisoire a augmenté. Entre 1998-1999 et 2007-2008, la proportion d'adultes ayant passé une



remand decreased from 59 per cent to 53 per cent. The increasing length of time being spent in remand is a key factor that has influenced the growing number of adults in remand.

In contrast, the length of time served in provincial-territorial sentence custody has gone down. Slide 6 shows that in 1998-99 about 19 per cent of those released from sentence custody had served one to seven days. A decade later, this was up to 28 per cent. We have seen that the median time spent in provincial-territorial sentence custody was down largely in Ontario, Manitoba, British Columbia and Yukon.

While we do not have data on how judges apply credit for time served, we have seen changes in sentencing patterns in adult criminal courts. These changes may be a reflection of what we have just seen in the corrections data: an increasing use of remand, increasing time spent in remand and decreasing time served in provincial-territorial sentence custody.

The graph at page 7 shows a decrease in the custody sentence links imposed upon conviction in adult criminal courts. The most dramatic change in sentences has occurred around sentences of one month or less. The proportion of cases sentenced to one month or less began increasing in 1999-2000. Since 2000-01, more than 50 per cent sentenced to custody have received sentences of one month or less. At the same time, the proportion of cases receiving a sentence of greater than one month to 12 months is down. The proportion of cases receiving longer sentences of greater than 12 months to less than 24 months and 24 months or more has remained almost constant since 1997-98.

On the next slide, you can see that the shift toward shorter sentences is seen in particular where a property offence was the most serious charge in a convicted case. The proportion of property cases receiving a custodial sentence of one month or less has been higher than the proportion receiving the longer sentence of more than one month to 12 months since 2002-03.

On the next slide, we see that convicted violent cases sentenced to custody continued to be more likely to receive the longer sentence of more than one month to 12 months than they are to receive the shorter sentence of one month or less. However, the gap has narrowed since 1999-2000, suggesting a trend toward shorter sentence lengths. Although not shown in this particular chart, while the length of custodial sentences has decreased overall, we have seen that the use of custody as a sanction has remained relatively stable.

To recap, so far we have seen that the use of remand is up and that the length of time spent in remand is also up. At the same time, admissions to sentence custody have declined, and the length of custodial sentences being imposed by the courts has decreased.

semaine ou moins en détention provisoire a diminué, passant de 59 à 53 p. 100. L'allongement de la détention provisoire est un facteur clé de l'augmentation du nombre d'adultes en détention provisoire.

En revanche, la durée de détention après condamnation, dans les établissements provinciaux et territoriaux, a diminué. La diapo 6 montre que, en 1998-1999, environ 19 p. 100 des condamnés relâchés avaient passé un à sept jours en détention. Une décennie plus tard, ils étaient 28 p. 100. Nous avons vu que la durée médiane de détention après condamnation dans un établissement provincial ou territorial avait diminué, principalement en Ontario, au Manitoba, en Colombie-Britannique et au Yukon.

Si nous ne possédons pas de données sur la façon dont les juges allouent un crédit pour la durée de détention, nous avons toutefois observé une évolution dans la détermination de la peine dans les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes. Cette évolution peut refléter celle que nous avons observée dans les données sur le secteur correctionnel : recours accru à la détention provisoire; augmentation de la durée de détention provisoire; diminution de la durée de la détention après condamnation dans les établissements provinciaux et territoriaux.

Le graphique de la page 7 montre une diminution dans la série de peines prononcées après condamnation dans les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes. L'évolution la plus spectaculaire touche les peines d'une durée d'un mois ou moins. Leur proportion a commencé à augmenter en 1999-2000. Depuis 2000-2001, elles représentent plus de 50 p. 100 des condamnations à la détention. Dans le même temps, la proportion de condamnations à une peine d'un mois à 12 mois diminue. La proportion de causes donnant lieu à des condamnations plus longues (plus de 12 mois à moins de 24 mois et 24 mois ou plus) est restée presque constante depuis 1997-1998.

Sur la diapo suivante, cette évolution vers des peines plus courtes est évidente, notamment lorsqu'un crime contre les biens était le chef d'accusation le plus grave contre le condamné. Depuis 2002-2003, la proportion de procès pour crime contre les biens donnant lieu à une peine de détention d'une durée d'un mois ou moins est plus élevée que la proportion de causes donnant lieu à des peines de plus d'un mois à 12 mois.

Sur la diapo suivante, on voit que les crimes violents ayant donné lieu à des peines de détention ont continué d'être davantage passibles de peines d'un mois à 12 mois que d'une peine plus courte, d'un mois ou moins. Cependant, l'écart a diminué depuis 1999-2000, ce qui porte à croire en une tendance vers des durées de détention plus courtes. Bien que ce graphique ne le montre pas, si la durée des peines de détention a, dans l'ensemble, diminué, nous avons vu que le recours à la détention, comme moyen de sanction, est resté relativement stable.

Récapitulons : jusqu'ici, nous avons vu que le recours à la détention provisoire est en augmentation et que la durée de détention provisoire augmente également. Dans le même temps, les admissions à la détention après condamnation ont diminué, tout comme la durée des détentions après condamnation.

The Criminal Code specifies the reasons for which an individual can be held in remand. They may be held in remand if it is shown there is a flight risk, if they are deemed to be a danger to themselves or others and to maintain confidence in the administration of justice.

There are many factors that could be influencing the increased use of remand and the lengthening stays in remand. We cannot say for sure what underlies these trends. Various factors are likely at play and may include such things as changes in laws governing sentencing and remand, factors related to the accused, changes in crime rates, and longer court case processing times, among others.

What we can look at are the types of offenses for which individuals are admitted to remand for jurisdictions where we have data, and we can see if any of these types of offenses are appearing more often before the courts. We can also look to see if there have been any changes in the processing of adult criminal court cases.

On the slide on page 10 we see that almost one-third of adults were admitted to remand for a crime against the person, about one-quarter were admitted for a property offence, and another one-quarter for an administration of justice offence. Administration of justice offenses include bail violations, breach of probation, fail to appear, escape custody, obstruct peace officer, and prisoner unlawfully at large.

On the next slide, you can see that among the jurisdictions where we have data, 13 offence types accounted for 70 per cent of the admissions to remand in 2007-08. These are the most serious offences for which the individual was sent to remand. Bail violations and breach of probation together accounted for almost 20 per cent of admissions.

From the corrections data, we have seen that almost 80 per cent of people held in remand are there because of a violent, property or administration of justice violation. From our courts data, we can see how many completed court cases contain these types of violations and whether there have been any changes over time.

On slide 12, we see that a large proportion of adult criminal court cases have characteristics consistent with those in remand. In 2006-07, 32 per cent of cases had at least one property charge, 32 per cent had at least one violent charge and 33 per cent had an administration of justice charge. Most noticeable on the slide on page 12 is the increasing proportion of completed cases with administration of justice charges. While not shown on the chart, policing data have shown a large increase in incidents of fail to comply with an order.

On trouve, dans le Code criminel, l'énumération des motifs de détention provisoire d'un accusé : si on démontre qu'il risque de prendre la fuite; si on estime qu'il pose un danger pour lui-même ou pour d'autres; si on veut maintenir la confiance dans l'administration de la justice.

Beaucoup de facteurs pourraient expliquer le recours accru à la détention provisoire et à l'augmentation de la durée de cette détention. Nous ne pouvons pas nommer avec certitude les causes de ces tendances. Divers facteurs pourraient probablement jouer, notamment l'évolution des lois régissant la durée des peines et la détention provisoire, les facteurs reliés aux personnes accusées, l'évolution du taux de criminalité, la durée plus longue des procès.

Nous pouvons examiner les types d'infractions pour lesquels les accusés sont admis à la détention provisoire, dans les provinces et territoires sur lesquels nous possédons des données et nous pouvons voir si les tribunaux sont saisis plus souvent de ces types d'infractions. Nous pouvons également chercher à savoir si le traitement des cas dans les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes a subi des changements.

À la page 10, on peut voir que près du tiers des adultes admis en détention provisoire sont détenus pour des crimes contre la personne, le quart sont détenus pour des crimes contre les biens, et un autre quart sont détenus pour des infractions contre l'administration de la justice. Par infractions contre l'administration de la justice, on entend la violation des conditions de la liberté sous caution, le manquement aux conditions de la probation, le défaut de comparution, l'évasion d'un lieu de détention, l'entrave au travail d'un agent de la paix, et les prisonniers illégalement en liberté.

À la prochaine diapositive, on constate qu'en 2007-2008, 13 types d'infractions représentaient 70 p. 100 des détentions provisoires dans les secteurs de compétence sondés. Ce sont les infractions les plus graves pour lesquelles des individus ont été envoyés en détention provisoire. Les violations des conditions de la liberté sous caution et les manquements aux conditions de la probation représentaient à eux seuls 20 p. 100 des admissions.

D'après les données des services correctionnels, près de 80 p. 100 des personnes en détention provisoire ont été admises pour des crimes violents, des crimes contre les biens ou des infractions contre l'administration de la justice. Les données de l'enquête sur les tribunaux nous montrent le nombre de causes entendues comportant ce genre d'infractions et leur évolution au fil des ans.

À la diapositive 12, on constate qu'une grande proportion des causes présentées devant les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes correspondent aux données recueillies sur les détentions provisoires. En 2006-2007, 32 p. 100 des causes comportaient des crimes contre les biens, 32 p. 100 des crimes violents et 33 p. 100 comportaient des infractions contre l'administration de la justice. On remarque très bien à la page 12 l'augmentation des causes entendues comportant des infractions contre l'administration de la justice. Bien que le diagramme ne l'indique pas, les données sur le maintien de l'ordre montrent une forte hausse des manquements aux obligations imposées par une ordonnance.



As a further example of the changes in administration of justice cases in adult criminal court, we can look at changes in cases for offenses under Criminal Code section 145. These are offenses that relate to the failure of the accused to comply with an undertaking. These offenses are directly pertinent to the proposed legislation. Bill C-25 limits credit for time served at a ratio of one-to-one for those who breach their conditions of release on bail.

You can see on slide 13 that both the number of cases and the proportion of total case volume represented by these offenses are increasing. The number of adults with at least one of these offenses has increased from about 48,000 to about 58,000, or by 20 per cent.

We have also seen a change in the overall nature of court cases being completed in adult criminal courts, and these are summarized on page 14. The data indicate the cases coming through the courts do not look the same as they did a decade ago. While the number of completed cases completed in adult criminal courts has declined, the number of charges within cases has increased, multiple charge cases are growing and the time taken to process cases is up.

We cannot directly tie changes in the nature of court cases to the trends we have seen in remand over the last decade. Increasing case complexity and longer court case processing time are among several factors that may play a role in the trends we have seen in remand.

Thus far, we have seen increasing use of remand, increases in time spent in remand, decreasing custodial sentence lengths and a change in the nature of adult court cases. For a select number of jurisdictions, we can also look at what happens to individuals once released from remand; that is, their status within 24 hours after release.

If you turn to the table on slide 15, you will see that 3 per cent of those released from remand were then admitted to federal custody, 30 per cent to provincial territorial custody and 21 per cent to community supervision. For all the jurisdictions shown on this table, for a notable proportion of releases, there was no further supervision by Correctional Services Canada immediately after release.

There are many reasons for why this might be so. These could be adults who were either released, for example, on unsupervised bail, found not guilty, had charges stayed, withdrawn or dismissed, or were released due to time served in remand. In our data, the reason for release is not collected. As you can see in the table, however, for those whose involvement with corrections ended after release from remand, the median time spent in remand

L'évolution des causes comportant des infractions prévues à l'article 145 du Code criminel témoigne également de la hausse des infractions contre l'administration de la justice. Ce sont des causes comportant au moins une omission de se conformer à une condition d'une promesse. Ces infractions sont directement touchées par la loi proposée. Le projet de loi C-25 limite le crédit de détention provisoire à un jour pour un jour pour les détenus qui violent les conditions de leur liberté sous caution.

Vous pouvez voir à la diapositive 13 qu'il y a une hausse du nombre et de la proportion des causes comportant une de ces infractions. Le nombre d'adultes accusés d'au moins une de ces infractions est passé d'environ 48 000 à quelque 58 000, soit une augmentation de 20 p. 100.

La nature des causes judiciaires devant les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes a également changé. Vous trouverez un résumé de cette évolution à la page 14. Les données démontrent que les causes entendues par les tribunaux ne sont plus les mêmes qu'il y a une dizaine d'années. Si le nombre de causes réglées a fléchi, le nombre d'accusations a augmenté. Les causes à accusations multiples sont aussi en hausse, de même que le temps de traitement des causes.

Nous ne pouvons pas établir de lien direct entre l'évolution de la nature des causes et les tendances observées dans les données sur les détentions provisoires au cours des 10 dernières années. La complexité et le temps de traitement des causes ne sont que quelques facteurs qui peuvent influencer sur les tendances en matière de détention provisoire.

Jusqu'à présent, nous avons vu une augmentation du nombre de détentions provisoires, une hausse du temps passé en détention provisoire, une baisse du temps passé en détention après condamnation, et une évolution de la nature des causes entendues par les tribunaux pour adultes. Pour un certain nombre de secteurs de compétence, nous pouvons également voir ce qui arrive aux détenus après leur libération de la détention provisoire, c'est-à-dire leur statut dans les 24 heures suivant leur libération.

Si vous examinez le tableau à la page 15, vous remarquerez que 3 p. 100 des détenus libérés de la détention provisoire ont ensuite été admis en détention en milieu fédéral, 30 p. 100 ont été admis en détention en milieu provincial ou territorial, et 21 p. 100 ont eu une peine à purger dans la collectivité. Dans tous les secteurs de compétence montrés dans ce tableau, et pour une proportion notable des libérations, la période de surveillance du Service correctionnel du Canada a pris fin immédiatement après la libération.

Bien des facteurs pourraient expliquer ces données. Il peut s'agir d'adultes qui, par exemple, ont été mis en liberté sous caution non supervisée, ont été déclarés non coupables, ont vu leurs accusations suspendues, retirées ou rejetées, ou qui ont été relâchées en raison du temps passé en détention provisoire. Dans cette enquête, les raisons de la libération n'ont pas été compilées. Comme vous pouvez le voir dans le tableau, toutefois, le temps

was much shorter than it was for those who were released into either custody or community supervision programs.

Our final slide in the presentation, on page 16, presents a theoretical picture of how admissions to sentence custody by sentence length might be impacted by changing the credit for time spent in remand. These are not actual data but a simple illustration based on assumptions and using data from selected jurisdictions. As we have indicated, we do not have actual data on the amount of credit given by the courts for the time spent in remand.

The first set of bars—in bright blue—shows the number of admissions to sentenced custody by the length of sentence for those who went into custody directly after serving time in remand. If we were to assume that all of these individuals were given a credit of two-for-one for the time they spent in remand, then we can estimate what the sentence length might have been under different credits and calculate the number of admissions.

This slide, then, shows a theoretical shift in the number of adults admitted to sentenced custody by the length of sentence under these different scenarios. Under these assumptions, we see a shift to longer custody sentences. All else being equal, in a one-to-one scenario, the number of admissions to sentences of one month or less would have decreased by 47 per cent, while the number of admissions to sentences of greater than one month to three months would have increased the most, by 66 per cent. The number admitted to federal custody would have increased the least, by 11 per cent. About 1 per cent of those who were currently in provincial-territorial custody under assumed present practices would have moved into federal custody.

For those who spent time in remand and were admitted to federal custody in 2007-08, it is estimated that their sentence would have increased by 176 days, which is a little over five months.

In summary, what we have seen in the presentation has been an increased use of remand in Canada, longer times being spent in remand and there has been a shift to shorter sentence lengths in adult criminal courts.

**Senator Nolin:** In the last paragraph of your summary, on page 12 of the *Juristat* article, entitled “Remand in Adult Corrections and Sentencing Patterns,” you draw a similar parallel to the one you just made in your concluding remarks.

Can you explain why that is, or are you just here to give us some numbers and let us conclude what those numbers and the fluctuation of those numbers really mean? I want to know if you can tell us, what is beyond those numbers.

médian passé en détention provisoire est beaucoup plus court pour les personnes pour lesquelles la période de surveillance correctionnelle a pris fin après leur libération de la détention provisoire, que pour celles qui ont été admises en détention après condamnation ou qui ont purgé leur peine dans la collectivité.

À la dernière diapositive de notre présentation, à la page 16, on vous présente un portrait théorique de la façon dont les admissions en détention après condamnation, selon la durée de la détention, pourraient être influencées par la modification du crédit de détention provisoire. Il ne s'agit pas de données réelles, mais d'une simple illustration fondée sur des hypothèses et des données tirées de certains secteurs de compétence. Comme nous l'avons indiqué, nous ne disposons pas de données réelles sur le nombre de crédits de détention provisoire accordés par les tribunaux.

Les premières colonnes (en bleu clair) montrent, par durée de la période de détention, le nombre d'admissions où la détention provisoire a été suivie directement de la détention après condamnation. Si on suppose qu'un crédit du double au simple a été accordé dans tous les cas, on peut donc estimer la durée de la détention en fonction de crédits différents et ainsi calculer le nombre d'admissions.

On peut donc voir sur cette diapositive ce que serait en théorie le nombre d'admissions en détention après condamnation, par durée de la détention, selon différents scénarios. Ces hypothèses montrent un virage vers des détentions après condamnation plus longues. À critères égaux, selon un crédit de détention provisoire d'un jour pour un jour, le nombre d'admissions en détention d'une durée de un mois ou moins aurait diminué de 47 p. 100, tandis que le nombre d'admissions en détention d'une durée de un à trois mois aurait connu la plus forte augmentation, soit 66 p. 100. Le nombre d'admissions en détention en milieu fédéral aurait augmenté le moins, soit de 11 p. 100. Environ 1 p. 100 des personnes détenues en milieu provincial ou territorial selon la pratique courante acceptée seraient passées en détention en milieu fédéral.

Pour les personnes qui ont passé du temps en détention provisoire et qui ont été admises en détention en milieu fédéral en 2007-2008, on estime que leur période de détention aurait été majorée de 176 jours, soit un peu plus de cinq mois.

En résumé, la présentation nous a montré une utilisation accrue de la détention provisoire au Canada, des détentions provisoires plus longues, et des peines d'emprisonnement plus courtes imposées par les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes.

**Le sénateur Nolin :** Au dernier paragraphe de votre résumé, à la page 12 de l'article de *Juristat*, intitulé « Tendances de la détention provisoire dans les services correctionnels pour adultes et de la détermination de la peine », vous établissez des parallèles semblables à ceux que vous venez de faire dans votre mot de la fin.

Pouvez-vous nous expliquer pourquoi les choses sont ainsi, ou êtes-vous ici simplement pour nous donner des chiffres et nous laisser nous-mêmes conclure ce que signifient ces données et ces fluctuations? J'aimerais savoir si vous pouvez nous dire ce qui se cache derrière ces chiffres.



**Ms. Barr-Telford:** Let us start with the fact that the data shows an increase in the number of adults in remand in Canada.

**Senator Nolin:** Are you saying there is a parallel?

**Ms. Barr-Telford:** This is a product of the increased use of remand as well as the increased length of stay in remand. There are a number of factors that we point to both in the presentation and in the article that may underlie the increased use of remand as well as the increased length of stay.

Among those factors could be changes in sentencing legislation, changes in the use, legislation around remand and changes in the types of offences before the courts. For example, we looked at changes in the administration of justice offences. We also point to other factors that may be related to this in the article. A number of factors are lengthening court case processing times. A multitude of factors could be at play underlying the increase use of remand and the lengthening stays in remand.

**Senator Nolin:** The minister is drawing some conclusions that the sentencing calculation has an effect on the remand period.

**Ms. Barr-Telford:** Our court information does not have exact data on the decisions made by judges with respect to credit for time served nor the rationale or reasons underlying those particular decisions.

We do have an analysis of how sentencing patterns in our courts have changed over the same period where we have seen these different trends in remand. We have seen our adult criminal courts shift towards shorter sentence lengths. A few of the slides show an increase in sentences of one month or less.

We draw parallels with respect to trends within remand and the adult criminal courts. We do not have the actual sentencing decisions from the judges making any direct connection difficult to draw. We can only talk about the trends we see in both data sets.

**Senator Nolin:** Let me ask the question differently. Imagine that judges in Canada do not have the capacity to calculate a multiplying factor for the time spent in pre-sentencing. Will that affect the length of the sentence?

**Ms. Barr-Telford:** I invite you to look at the slide on page 16. This may provide the information you are seeking.

**Mme Barr-Telford :** Précisons d'abord que les données montrent une augmentation du nombre d'adultes en détention provisoire au Canada.

**Le sénateur Nolin :** Pensez-vous qu'il y a un lien entre les deux?

**Mme Barr-Telford :** C'est une conséquence de l'utilisation accrue de la détention provisoire, de même que de l'augmentation du nombre de jours passés en détention provisoire. Différents facteurs donnés dans la présentation et dans l'article pourraient être à l'origine de l'utilisation accrue de la détention provisoire et du prolongement du séjour en détention provisoire.

Les modifications aux lois régissant l'établissement des peines d'emprisonnement, les nouvelles tendances d'utilisation et les nouvelles lois entourant la détention provisoire, et les variations dans le type de causes présentées devant les tribunaux pourraient être des facteurs déterminants. Par exemple, nous avons examiné l'évolution des infractions contre l'administration de la justice. L'article fait également état d'autres facteurs qui pourraient être en cause. Différentes choses viennent retarder le traitement des causes devant les tribunaux. De nombreux éléments pourraient être à l'origine de l'utilisation accrue de la détention provisoire et du prolongement du séjour en détention provisoire.

**Le sénateur Nolin :** Le ministre croit que le calcul de la peine d'emprisonnement influe sur la durée de la détention provisoire.

**Mme Barr-Telford :** Les renseignements que nous avons obtenus des tribunaux ne nous donnent pas d'indications précises sur les décisions rendues par les juges à l'égard des crédits de détention provisoire, ni de justification ou de raison pour expliquer ces décisions.

Nous avons toutefois analysé l'évolution des tendances en matière d'application des peines d'emprisonnement dans nos tribunaux au cours de la même période où a été constatée cette nouvelle utilisation de la détention provisoire. Nous avons remarqué que les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes avaient tendance à imposer des peines plus courtes. Quelques-unes des diapositives montrent une hausse des peines d'emprisonnement de un mois ou moins.

Nous établissons des parallèles entre l'utilisation de la détention provisoire et les données obtenues sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes. Nous ne disposons pas des décisions elles-mêmes, il est donc difficile d'établir un lien direct de cause à effet. Nous ne pouvons que tirer des conclusions à partir des tendances observées dans les deux groupes de données recueillies.

**Le sénateur Nolin :** Permettez-moi de vous poser la question autrement. Supposons que les juges au Canada n'auraient pas la possibilité d'appliquer un facteur de multiplication au temps passé en détention provisoire. La durée des peines d'emprisonnement s'en trouverait-elle changée?

**Mme Barr-Telford :** Je vous invite à consulter la diapositive de la page 16. Vous y trouverez peut-être l'information que vous cherchez.

This is a theoretical picture of how admissions might be affected by changing the credit for time spent in remand. It is not based on actual data. The first bar on the chart refers to admissions to sentence custody for those who spent time in remand. If we make an assumption that credit for time served was awarded at a ratio of two-to-one for everyone, we can see in the graph the shift in the custody sentence lengths for the various scenarios. The next line shows the shift for a 1.5-to-one ratio and the third looks at a one-to-one ratio.

For example, in the one-to-one scenario, the number of admissions to sentences of one month or less would have gone down by 47 per cent. The largest increases under these assumptions, everything else being equal —

**Senator Nolin:** On very short sentences.

**Ms. Barr-Telford:** For the greater than one to three months, you can see the illustration.

**Senator Nolin:** However, for federal sentences, we see almost no change.

**Ms. Barr-Telford:** Based on the assumptions and all else being equal under these scenarios, the number admitted to federal custody would have increased by 11 per cent. One per cent of those in provincial-territorial sentence custody — assuming current practices — would have been admitted to federal custody.

**Senator Joyal:** That is the pressure in the system.

**Senator Campbell:** Where are British Columbia, New Brunswick and Manitoba in these statistics? It says eight jurisdictions. I do not know about New Brunswick, but certainly B.C. and Manitoba have significant populations in jail. What is the reason for those provinces not being included in these statistics?

**Craig Grimes, Senior Analyst, Courts Program, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** We are trying to show a trend line. Those jurisdictions have not been reporting to the criminal courts survey since the beginning of that time period. British Columbia and New Brunswick starting reporting in 2001-02 and Manitoba began in 2004-05. To maintain a trend line that you could analyze, we had to control the jurisdictions that have consistently reported.

**The Chair:** Would it be possible for us to see what is available for the provinces not included in your long-term trend line, but their more recent numbers?

**Mr. Grimes:** It is possible to produce a five-year trend for 11 jurisdictions.

Il s'agit d'un portrait théorique montrant le nombre d'admissions potentiel en fonction d'un nouveau crédit détention provisoire. Il ne s'agit pas de données réelles. La première colonne du diagramme se rapporte au nombre d'admissions en détention après condamnation pour les personnes qui ont passé du temps en détention provisoire. Supposant qu'un crédit de détention provisoire du double au simple a été accordé à tous les détenus, le tableau montre la diminution du temps de détention après condamnation selon les différents scénarios. La prochaine colonne montre l'écart en fonction d'un ratio de 1,5 pour un, et la troisième en fonction d'un ratio de un jour pour un jour.

Par exemple, pour le scénario de un jour pour un jour, le nombre d'admissions en détention de un mois ou moins aurait chuté de 47 p. 100. À critères égaux, il s'agit de la plus forte diminution selon ces hypothèses...

**Le sénateur Nolin :** Pour de très courtes peines d'emprisonnement.

**Mme Barr-Telford :** Vous pouvez également voir le nombre d'admissions théoriques pour les peines de un à trois mois.

**Le sénateur Nolin :** Toutefois, pour ce qui est des détentions en milieu fédéral, on ne remarque pas vraiment de changement.

**Mme Barr-Telford :** À critères égaux et selon les hypothèses données, le nombre d'admissions en détention en milieu fédéral aurait augmenté de 11 p. 100. En fonction de la pratique courante, 1 p. 100 des personnes détenues en milieu provincial ou territorial auraient été admises en détention en milieu fédéral.

**Le sénateur Joyal :** C'est la pression exercée sur le système de justice.

**Le sénateur Campbell :** Où sont la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba dans ces statistiques? On parle de huit secteurs de compétence. Je ne sais pas quelle est la situation au Nouveau-Brunswick, mais la Colombie-Britannique et le Manitoba ont certainement une importante population carcérale. Pourquoi ne retrouve-t-on pas ces provinces dans les statistiques?

**Craig Grimes, analyste principal, Programme des tribunaux, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Nous tentons de dégager une tendance à long terme. Ces secteurs de compétence n'ont pas commencé à fournir des données dès le début de la période visée par l'enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle. La Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick ont commencé à présenter des rapports en 2001-2002, et le Manitoba a commencé en 2004-2005. Pour dégager une tendance qu'il était possible d'analyser, nous avons dû nous concentrer sur les secteurs de compétence pour lesquels nous détenions toutes les données nécessaires.

**Le président :** Nous serait-il possible de voir des données plus récentes pour les provinces qui ne sont pas incluses dans votre analyse à long terme?

**M. Grimes :** Nous pouvons produire une analyse sur cinq ans pour 11 secteurs de compétence.



**The Chair:** That would be very interesting if you could provide it.

**Mr. Grimes:** I can prepare those charts and supplementary tables to provide those numbers for the court data and provide them to the clerk.

**The Chair:** Thank you. Of course we want it the day before yesterday. We are very grateful.

**Senator Watt:** Is Statistics Canada keeping separate records of what is happening in the Aboriginal community?

**Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** In terms of data on Aboriginal people being admitted to remand?

**Senator Watt:** What is happening in the penitentiaries?

**Ms. Kong:** We collect Aboriginal identity in corrections data. In 2005-06, we looked at characteristics of those admitted to remand; a higher proportion was Aboriginal.

**Senator Watt:** How long are Aboriginal detainees spending in pre-trial custody?

**Ms. Kong:** I do not have that data with me, but we could run it. We do not have it for all jurisdictions. We have it for Newfoundland, New Brunswick, Nova Scotia, Ontario and Saskatchewan.

**Senator Watt:** There is nothing from Quebec, Nunavut and the Northwest Territories according to the information you have provided here today.

**Ms. Kong:** No, I am sorry, we do not. They are not reporting to the detailed survey. I can put together some supplemental tables on what we have on that topic. Grimes.

**Senator Watt:** What percentage of Aboriginal detainees are serving reduced sentences because of the credit for pre-sentence custody compared to the general public? Have you any information on that percentage?

**Ms. Barr-Telford:** Specifically on the amount of time that was awarded for pre-sentence custody?

**Senator Watt:** Yes.

**Ms. Barr-Telford:** No, we do not. We do not have that information in the courts database. The decision on the amount of time that was provided for pre-sentence custody is not provided currently.

**Senator Watt:** Will you have some of that information available to us?

**Ms. Barr-Telford:** With respect to being able to gather the reasons for decisions, et cetera?

**Le président :** Ce serait très intéressant si vous pouviez nous la fournir.

**M. Grimes :** Je peux préparer des graphiques et des tableaux supplémentaires qui vous fourniraient ces données sur les tribunaux, et je les remettrai au greffier.

**Le président :** Merci. Évidemment, nous aimerions que ce soit fait pour avant-hier. Nous vous sommes très reconnaissants.

**Le sénateur Watt :** Est-ce que Statistique Canada tient des registres distincts sur ce qui se passe dans la communauté autochtone?

**Rebecca Kong, gestionnaire, Programme des services correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Vous parlez des données sur les Autochtones qui sont admis en détention provisoire?

**Le sénateur Watt :** Que se passe-t-il dans les centres correctionnels?

**Mme Kong :** L'appartenance à un groupe autochtone est une des données compilées sur les centres correctionnels. En 2005-2006, d'après une analyse des données sur les personnes admises en détention provisoire, nous avons constaté que les Autochtones y étaient en plus grand nombre.

**Le sénateur Watt :** Combien de temps les détenus autochtones passent-ils en détention sous garde?

**Mme Kong :** Je n'ai pas cette information avec moi, mais nous pourrions l'obtenir. Ces données ne sont toutefois pas disponibles pour tous les secteurs de compétence. Ils le sont pour Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et la Saskatchewan.

**Le sénateur Watt :** Nous n'avons rien pour le Québec, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest selon les informations que vous nous avez fournies aujourd'hui.

**Mme Kong :** Non, je suis désolée, nous n'avons pas cette information. Ces provinces et territoires ne participent pas à l'enquête détaillée. Je peux dresser des tableaux supplémentaires d'après les renseignements que nous détenons à ce sujet. Grimes.

**Le sénateur Watt :** Quel pourcentage de détenus autochtones obtiennent une diminution de peine grâce au crédit de détention provisoire par rapport au reste de la population? Avez-vous des données là-dessus?

**Mme Barr-Telford :** Vous voulez dire le nombre de jours qui ont été accordés grâce au crédit de détention provisoire?

**Le sénateur Watt :** Oui.

**Mme Barr-Telford :** Non, nous ne le savons pas. À l'heure actuelle, la base de données sur les tribunaux ne contient pas d'information sur les décisions rendues à l'égard de la détention provisoire.

**Le sénateur Watt :** Êtes-vous en mesure de nous fournir davantage d'information à ce sujet?

**Mme Barr-Telford :** Vous voulez savoir si nous pourrions compiler les motifs des décisions et d'autres renseignements de ce genre?

**Senator Watt:** Yes, if we had that information we would have a better handle on what is happening in the Aboriginal community.

**Ms. Barr-Telford:** One of the aspects of Bill C-25 is the requirement to specify the types of information stated on the court record. That would be a first step in being able to have that type of information available. Presently it is unknown even to us the extent of information that would be available within the court's records. However, Bill C-25 would require certain elements to be recorded.

**Mr. Grimes:** We have included Aboriginal status in our specifications for the survey on court information. We are unable to collect it from any of the justice information systems across the country because they are not retaining it in their systems. Until they collect that information, it will be impossible for us to provide it. We have provided the mechanism, but we are still waiting for our justice partners.

**Senator Watt:** You are waiting for the information.

**Mr. Grimes:** That is correct.

**Senator Baker:** I have one general question that I will preface by saying what an excellent job the witnesses have done on the information that they have provided.

I am interested in finding out what approximate percentage of those people on remand are not convicted and not sentenced. In other words, how many are found innocent, how many had their charges stayed, how many had their charges dropped — judicial stay or just the Crown dropped the charges. What is the number of people in these cells who are not found guilty of anything? Is there any way that I can figure out that number?

**Ms. Barr-Telford:** We cannot provide you with that precise number. The type of information around the decisions and the link to remand and the reasons for that is not currently available within the records. What we can do, and what you will see at the end of your presentation packages, is provide some general information on conviction rates across the country, conviction rates by offence types and so forth, generally speaking. However, precisely linking it to the remand population is something we cannot do at this time.

**Senator Baker:** When you appeared before committee the last time, I think we discussed assaults on individuals. The chart showed that of the total number charged, 81 per cent were convicted of those charges that were identified on the chart. In other words, 19 per cent of the people who were charged were not convicted of anything.

I am thinking about the number of people in jails who are not convicted, your charts on charges versus the numbers convicted, and I do not know if I can stretch that to say that 19 per cent of the people on remand are never sentenced.

**Le sénateur Watt :** Oui, si nous avions ces renseignements, nous pourrions brosser un tableau plus complet de ce qui se passe dans la communauté autochtone.

**Mme Barr-Telford :** Le projet de loi C-25 prévoit notamment l'inscription de renseignements bien précis au dossier. Ce serait déjà une première étape pour rendre ce genre de renseignements disponibles. Pour le moment, nous mêmes ignorons encore l'étendue des informations qui seraient consignées dans les dossiers des tribunaux. Nous savons toutefois que le projet de loi C-25 exigerait l'inscription de certains éléments au dossier.

**M. Grimes :** Nous avons inclus le statut d'autochtone dans nos spécifications pour l'enquête sur les tribunaux. Aucun système d'information judiciaire au pays ne consigne cette information. D'ici à ce qu'ils le fassent, il nous sera impossible de fournir ce renseignement. Nous avons mis un mécanisme en place, mais nous attendons encore que nos partenaires juridiques l'utilisent.

**Le sénateur Watt :** Vous attendez l'information.

**M. Grimes :** C'est exact.

**Le sénateur Baker :** Juste avant de poser ma question, je tiens à dire que les témoins ont fait de l'excellent travail et qu'ils nous ont présenté de l'information grandement pertinente.

J'aimerais savoir quel est le pourcentage approximatif des personnes en détention provisoire qui sont déclarées non coupables et qui ne sont pas condamnées à purger une peine d'emprisonnement. Autrement dit, combien de détenus sont déclarés non coupables, combien obtiennent un sursis d'instance judiciaire, et combien voient leurs accusations retirées par la Couronne? Combien de personnes détenues dans ces cellules ne sont reconnues coupables de rien? Y a-t-il moyen de trouver des statistiques à cet égard?

**Mme Barr-Telford :** Nous ne pouvons pas vous donner de chiffres précis. À l'heure actuelle, les dossiers n'indiquent pas les motifs des décisions ni la corrélation avec la détention provisoire. Ce que nous pouvons faire, et vous le constaterez à la fin de la présentation que nous vous avons remise, c'est de recueillir des informations générales sur les taux de condamnation au pays, notamment les taux de condamnation par type d'infraction. Cependant, il nous est impossible pour le moment d'établir quelque lien que ce soit avec les personnes admises en détention provisoire.

**Le sénateur Baker :** La dernière fois que vous êtes venue témoigner devant notre comité, je crois que nous avons parlé des accusations de voies de fait. Votre tableau nous montrait que 81 p. 100 des personnes accusées de voies de fait avaient été condamnées. En d'autres mots, 19 p. 100 des accusés ont été déclarés non coupables.

Je pense au nombre de personnes emprisonnées qui ne sont pas condamnées, d'après vos tableaux sur les accusations par rapport aux condamnations, et je me demandais si on ne pouvait pas en conclure que 19 p. 100 des personnes en détention provisoire n'étaient jamais déclarées coupables.



**Ms. Barr-Telford:** We cannot make that precise direct connection. What we can do, and what Mr. Grimes has with him, for example, is information on conviction rates by offence type, conviction rates overall and change over time.

We have some of that information with us today, and we have some other information available should that be of interest to the committee.

**Senator Baker:** Does that figure of 19 per cent of people in jails not convicted ring a bell with you, as statisticians?

**Mr. Grimes:** Overall for cases before adult criminal court, 65 per cent are convicted, found guilty; 30 per cent stayed, withdrawn, dismissed or discharged; and the remainder are acquitted or otherwise disposed.

**Senator Baker:** You said 30 per cent are stayed by the Crown — the charges are dropped — or receive a judicial stay, which is in the Charter. In other words, they never go through to conviction. That is an astronomical figure. Only 65 per cent are found guilty of the offence.

**Mr. Grimes:** It has been very stable over the last 10 years as well — 65 per cent is a consistent number. Within the stays and withdrawals would be included diversion programs and alternative measures as well.

**Senator Baker:** The diversion programs are programs in which someone, say under this Controlled Drugs and Substances Act, would go into an institution or such. If they finish their course there, the sentence would be a conditional or unconditional sentence. We do not have any of these courts in Eastern Canada; you have them in Western Canada.

**Senator Campbell:** The West has a higher civilization.

**Senator Baker:** That did not make it to the record, by the way. That is alarming, is it not — 35 per cent of the people charged are not convicted of any crime at all?

**The Chair:** I do not know; I would find it more alarming if 100 per cent were convicted, if you see what I mean.

**Senator Baker:** That is the other side of it.

**Senator Angus:** Sixty-five per cent are convicted.

**Senator Baker:** That is amazing, so reasonable grounds to believe are not very reasonable.

**Senator Milne:** They are off by 35 per cent.

On page 14 of your presentation, you discuss the last decade and the 10 per cent decline in the number of completed cases, while the number of charges has increased by 10 per cent. Multiple charge cases are increasing and have risen to 61 per cent of completed cases.

**Mme Barr-Telford :** Nous ne pouvons pas établir de lien direct entre les deux. Les seules conclusions que nous pouvons tirer, et c'est ce que M. Grimes nous a présenté, par exemple, ce sont les taux de condamnation par type d'infraction, les taux de condamnation en général et l'évolution au fil du temps.

Nous avons ces informations avec nous aujourd'hui, et nous pourrions fournir certains autres renseignements aux membres du comité s'ils le souhaitent.

**Le sénateur Baker :** En tant que statisticiens, avez-vous déjà vu quelque part que 19 p. 100 des personnes admises en détention provisoire ne sont jamais condamnées?

**M. Grimes :** Sur l'ensemble des causes entendues devant les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes, 65 p. 100 sont condamnés, ou déclarés coupables; 30 p. 100 voient leurs accusations suspendues, retirées ou rejetées, ou sont libérés; les autres sont acquittés ou voient leur cause réglée autrement.

**Le sénateur Baker :** Vous nous avez dit que 30 p. 100 des détenus voient leurs accusations retirées par la Couronne ou obtiennent un sursis d'instance judiciaire, ce que l'on retrouve dans la Charte. Autrement dit, ils ne sont jamais déclarés coupables. C'est un nombre astronomique. Seuls 65 p. 100 des détenus sont déclarés coupables des infractions dont on les accuse.

**M. Grimes :** Et c'est un chiffre qui est demeuré très stable au cours des dix dernières années. On peut aussi ajouter aux accusations suspendues ou retirées les programmes de déjudiciarisation, de même que d'autres mesures de rechange.

**Le sénateur Baker :** Les programmes de déjudiciarisation sont des programmes qui permettent de diriger les détenus vers des établissements à vocation particulière, en vertu, par exemple, de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Si les détenus complètent leur programme, ils peuvent bénéficier d'une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis. Nous n'avons pas de ces tribunaux dans l'Est du Canada, ils sont tous dans l'Ouest.

**Le sénateur Campbell :** L'Ouest canadien jouit d'une civilisation plus évoluée.

**Le sénateur Baker :** Nous n'allons pas tenir compte de ce commentaire. N'est-il pas alarmant que 35 p. 100 des personnes accusées ne soient jamais condamnées?

**Le président :** Je ne sais pas. Ce serait plus alarmant encore si 100 p. 100 des personnes accusées étaient déclarées coupables, si vous voulez mon avis.

**Le sénateur Baker :** C'est une autre façon de voir les choses.

**Le sénateur Angus :** Seuls 65 p. 100 sont condamnés.

**Le sénateur Baker :** C'est incroyable. Alors, les « motifs raisonnables de penser » ne sont peut-être pas aussi raisonnables qu'on ne le croit.

**Le sénateur Milne :** Ils ont une marge d'erreur de 35 p. 100.

À la page 14 de votre présentation, vous faites le bilan de la dernière décennie et vous constatez que le nombre de causes réglées a fléchi de 10 p. 100, alors que le nombre d'accusations a augmenté de 10 p. 100. Les causes à accusations multiples sont en hausse et leur proportion est passée à 61 p. 100 des causes réglées.

You say they take about one and a half times longer to complete than a single charge case. Have you made any correlation between the increase in the number of charges and the length of time spent in remand?

**Mr. Grimes:** The reason we have not done that is the number we are seeing in remand is from a completely different survey. In the data from the court survey, we do not have the information on individuals in remand, so doing that type of connection has not been completed. There is a study that is under way, but we do not have the data right now to answer that question.

**Senator Milne:** You do not have the data. Do you have the intuition?

**Ms. Barr-Telford:** We speak to data.

**Senator Milne:** Then speaking to data, perhaps you can explain the chart on page 26. In every single year, there are more guilty cases than there are a proportion of completed cases. How can a person be guilty unless a case is completed?

**Mr. Grimes:** The bars show the number of guilty cases, and the line is showing the proportion of total cases. In 2006-07, the 194,000 cases represent 65 per cent of total cases.

**Senator Milne:** Of total cases, not of guilty cases. Thank you.

**The Chair:** I take it "guilty" then means not necessarily convicted? Oh, it does; it is found guilty. Thank you.

**Senator Joyal:** First, I would like to restate my appreciation of your work. It is important that you are told that because I know it is hard to do what you do but you do it well and we appreciate it.

In looking at chart 16, I will try to calculate the cost of this bill. If we take the average cost of a day in a provincial or territorial prison and the average cost of a day in a federal penitentiary and multiply each increase by the length of time, we would have an approximate figure of the impact of this bill. Am I correct?

**Ms. Barr-Telford:** The only cost information that we have from the corrections program is the average cost per day per inmate.

**Senator Joyal:** What are the costs for provincial, territorial and federal penitentiaries?

**Ms. Barr-Telford:** I believe we have that with us.

Vous dites que le temps de traitement des causes à accusations multiples est une fois et demie plus long que celui des causes à accusation unique. Avez-vous pu établir une corrélation entre l'augmentation du nombre d'accusations et le temps passé en détention provisoire?

**M. Grimes :** Si nous ne l'avons pas fait, c'est que les données sur la détention provisoire sont tirées d'une enquête totalement différente. L'enquête sur les tribunaux ne contient pas de données sur les personnes admises en détention provisoire, alors nous n'avons pas pu établir de lien entre les deux. Une étude est en cours à cet égard, mais nous n'avons pas les données avec nous pour pouvoir répondre à votre question maintenant.

**Le sénateur Milne :** Vous n'avez pas les données, mais quelles sont vos impressions?

**Mme Barr-Telford :** Nous tâchons de nous en tenir aux données.

**Le sénateur Milne :** Donc, si on s'en tient aux données, peut-être que vous pouvez nous expliquer le tableau donné à la page 26. Chaque année, on constate que le nombre de causes avec condamnation est plus élevé que la proportion de causes réglées. Comment une personne peut-elle être déclarée coupable si la cause n'a pas été réglée?

**M. Grimes :** Les colonnes indiquent le nombre de causes avec condamnation, et la ligne montre la proportion de l'ensemble des causes. En 2006-2007, les 194 000 causes avec condamnation représentent 65 p. 100 de l'ensemble des causes devant les tribunaux.

**Le sénateur Milne :** De l'ensemble des causes, pas seulement des causes avec condamnation. Merci.

**Le président :** Dois-je donc en conclure qu'une déclaration de culpabilité n'est pas nécessairement synonyme de condamnation? Oh, ça l'est. Merci.

**Le sénateur Joyal :** Je tiens d'abord à vous répéter que j'apprécie le travail que vous faites. Il est important que vous le sachiez, car je sais que ce n'est pas une tâche facile. Ce que vous faites, vous le faites bien, et nous vous en sommes reconnaissants.

J'aimerais essayer de calculer les coûts rattachés à ce projet de loi d'après le tableau de la page 16. Si on prend le coût moyen d'une journée dans une prison provinciale ou territoriale et le coût moyen d'une journée dans une prison fédérale, et qu'on multiplie le tout par le nombre de jours supplémentaires que chacun des détenus devra purger, on peut avoir une idée approximative des coûts entraînés par ce projet de loi. Est-ce que je me trompe?

**Mme Barr-Telford :** Hormis le coût moyen par jour par détenu, nous ne possédons pas de données sur les coûts du programme correctionnel.

**Le sénateur Joyal :** Quels sont les coûts pour les pénitenciers provinciaux, territoriaux et fédéraux?

**Mme Barr-Telford :** Je crois que nous avons cette information en main.



**Ms. Kong:** I brought the data for 2005-06 with me. In 1992-93 constant dollars for provincial-territorial institutions, the average daily expenditure was \$112, and for federal institutions, it was \$204.

**Senator Joyal:** Are those numbers the cost per day?

**Senator Baker:** Those are 1992 figures.

**Ms. Kong:** They are 2005-06, but we standardize constant dollars, 1992-93.

**Senator Joyal:** Does my formula work? Suppose I am a federal minister responsible for the federal penitentiaries, and I want to know the increase of population that I will have to serve as some are presently under provincial and territorial prisons. I know there will be an increase because of the two-for-one credit. Therefore, I will have an influx of new prisoners, and I will have some in my own prison who will stay longer. In other words, I will have to absorb those additional costs in my prison budget.

I am trying to include the various elements of the equation to understand the cost of this bill.

**Ms. Barr-Telford:** We have made certain assumptions. Under any kind of exercise where you are trying to estimate change, it is very important to be aware of the assumptions. This assumes that a two-for-one credit would have been given to everyone who had served time in remand and subsequently sentenced to custody. We do not have the actual data, for example, to know those particular decisions. It is very important to understand the assumptions that one makes around this kind of theoretical exercise.

**Senator Joyal:** The previous witness told us it was routine.

**Ms. Barr-Telford:** It shows the shift to longer custody sentences and provides some information on the shift in the number of admissions from provincial or territorial custody to federal custody. Our cost information does not include the entire realm of potential costs that may be associated with such a change, as you can appreciate. It is a limited and narrow cost figure. It is very important that you understand the assumptions underlying the calculation in any work like that.

**Senator Joyal:** Of course, but by taking the number of the prison population in the two types of prisons, one could have an approximation, an average of X million dollars that would represent the provincial, territorial or the federal level.

**Ms. Barr-Telford:** The other point that I would draw your attention to is the coverage of this particular data. There are jurisdictions that are not included. That is another important factor in making that kind of calculation. With the available information, and the available assumptions that we can make, this is the only kind of theoretical notion that we could provide to

**Mme Kong:** J'ai les données de 2005-2006 avec moi. D'après les chiffres en dollars indexés de 1992-1993, les dépenses moyennes quotidiennes étaient de 112 \$ pour les établissements provinciaux et territoriaux, et de 204 \$ pour les établissements fédéraux.

**Le sénateur Joyal :** Il s'agit des coûts journaliers?

**Le sénateur Baker :** Ce sont les chiffres de 1992.

**Mme Kong :** Nous avons indexé les chiffres de 1992-1993 pour obtenir les données de 2005-2006.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que ma formule fonctionne? Supposons que je suis le ministre responsable des pénitenciers fédéraux et que je veux savoir quel serait le surplus de population à accueillir en milieu fédéral, étant donné que certains détenus sont actuellement gardés en milieu provincial ou territorial. Je sais qu'il y aura une augmentation de la population carcérale en raison du crédit du double au simple. Je vais ainsi accueillir de nouveaux prisonniers, et certains de mes détenus actuels vont rester incarcérés plus longtemps. Autrement dit, je vais devoir absorber des coûts supplémentaires dans mon budget carcéral.

J'essaie d'inclure les différents éléments de l'équation pour comprendre ce que coûtera ce projet de loi.

**Mme Barr-Telford :** On s'appuie ici sur des faits présumés. Quand on essaie d'estimer les coûts entraînés par quelconque changement, il faut faire très attention de ne pas tomber dans les présomptions. On présume ici qu'un crédit du double au simple a été accordé à toutes les personnes admises en détention provisoire et condamnées à la détention. Nous n'avons pas les données réelles nous permettant, notamment, de connaître les décisions rendues en ce sens. Il est primordial de comprendre les présomptions que l'on se fait dans un exercice théorique de ce genre.

**Le sénateur Joyal :** Le témoin précédent nous a dit qu'il s'agissait d'une pratique courante.

**Mme Barr-Telford :** On constate que les peines d'emprisonnement sont plus longues et que le nombre d'admissions du milieu provincial ou territorial au milieu fédéral est en hausse. Comme vous pouvez vous en douter, nos données n'incluent pas toute la gamme des coûts pouvant être associés à un tel changement. Il s'agit d'une estimation somme toute limitée. Il est important de comprendre les présomptions qui sous-tendent ce genre de calcul.

**Le sénateur Joyal :** Bien sûr, mais si on se fie au nombre de détenus dans les deux types de pénitencier, on peut avoir un nombre approximatif — X millions de dollars — de que cela pourrait représenter pour le milieu provincial ou territorial et le milieu fédéral.

**Mme Barr-Telford :** Je me dois aussi d'attirer votre attention sur la portée de ces données bien précises. Certains secteurs de compétence n'y sont pas représentés. C'est un autre important facteur à considérer dans ce genre de calcul. Avec les informations dont nous disposons, et les hypothèses que nous pouvons formuler à partir des données disponibles, c'est la seule notion

committee. It is limited in its coverage; it is not national coverage, and it is limited by the assumptions that we have made. In doing any kind of calculation, those would be the assumptions.

**Senator Joyal:** How many prisoners are in the federal penitentiary, and how many are in provincial or territorial institutions, as of last year? Do you have those statistics?

**Ms. Barr-Telford:** We do have that information. We do have a daily count.

**Ms. Kong:** There were 13,304 prisoners in federal prisons. For the provincial-territorial prisons, the number is 36,330 minus the federal prisoners.

**Senator Joyal:** The number is approximately 23,330. There is enough data to ask the Minister of Public Safety for an evaluation of the impact of this bill. There is enough data there to figure out an average figure of the increase in this budget or the provincial budget that could be at stake with this bill.

**Ms. Barr-Telford:** It is difficult for me to respond on behalf of the Department of Public Safety in that regard.

**Senator Joyal:** I am saying that with that kind of information, one can figure out an average of the impact of the bill.

**Ms. Barr-Telford:** One could certainly make some assumptions and work within those assumptions.

**Senator Joyal:** On chart 14, you mention that the average time to process cases from first court appearance to final decision was up 47 per cent, from 168 days to 247 days.

Do you have any statistical information on the elements that have concurred with that increase of the length of time that it takes to process an accusation?

**Ms. Barr-Telford:** We do have some information around the types of factors that are associated with longer case processing times. We have information that we can provide to the committee on the types of factors that have been associated with longer case processing times, for example, whether there is a preliminary inquiry or a bench warrant associated with a case. We have also looked at case processing times by offence type. We know some cases take longer to process and some types of cases take less time to process. That is information we do have, and we could certainly provide it to the committee.

**Senator Joyal:** Do you see a relationship between that increase and the statistics that you provide us on page 2 about the fact that the term in remand has increased substantially in the last 10 years?

**Ms. Barr-Telford:** As I have said, a range of factors may be underlying both the increase in the use as well as the increase in those lengthening stays. The increase in court complexity, the number of charges in a case, the multiple-charge cases, and the increasing time to process a case are among some of the possible factors that may be driving these kinds of trends. However, there

théorique que nous pouvons fournir au comité. Les données que nous détenons sur les coûts n'incluent pas tous les secteurs de compétence du pays, et elles sont fondées dans les limites des hypothèses que nous avons pu formuler. Peu importe les formules que l'on appliquerait, cela demeurerait toujours des hypothèses.

**Le sénateur Joyal :** Combien y avait-il de détenus l'an dernier dans les pénitenciers fédéraux? Et dans les établissements provinciaux et territoriaux? Avez-vous cette information?

**Mme Barr-Telford :** Nous avons effectivement un décompte journalier.

**Mme Kong :** Il y avait 13 304 détenus dans les établissements fédéraux. Pour les établissements provinciaux-territoriaux, il faut retrancher le nombre de détenus fédéraux au nombre total de détenus au pays, qui est de 36 330.

**Le sénateur Joyal :** Il y en a donc approximativement 23 330. Le ministre de la Sécurité publique aurait assez d'information pour évaluer l'impact de ce projet de loi. Nous disposons de suffisamment de données pour estimer l'augmentation moyenne de ce budget ou du budget provincial concerné.

**Mme Barr-Telford :** Il est difficile pour moi de répondre au nom du ministère de la Sécurité publique à cet égard.

**Le sénateur Joyal :** Je veux simplement dire qu'il est possible d'évaluer l'impact du projet de loi avec ce genre d'information.

**Mme Barr-Telford :** Il est certainement possible de formuler des hypothèses et d'articuler des théories autour d'elles.

**Le sénateur Joyal :** Au tableau 14, vous indiquez que le temps de traitement moyen des causes, de la première comparution à la décision finale, a progressé de 47 p. 100, passant de 168 à 247 jours.

Avez-vous des statistiques sur les éléments qui ont pu mener à cette hausse du temps de traitement des causes?

**Mme Barr-Telford :** Nous avons en effet des données sur les facteurs associés à la hausse du temps de traitement des causes. Nous pouvons fournir au comité certains renseignements sur les différents facteurs qui y sont associés, par exemple la tenue d'une enquête préliminaire ou un mandat d'arrêt décerné sur le siège. Nous avons également analysé le temps de traitement des causes par type d'infraction. Nous savons que certains types de causes prennent plus de temps à traiter, et d'autres moins. Nous avons des données à ce sujet et nous pouvons certainement les fournir au comité.

**Le sénateur Joyal :** Croyez-vous qu'il y ait un lien entre cette augmentation et les statistiques que vous nous présentez à la page 2, à l'effet que les séjours en détention provisoire sont devenus de plus en plus longs au cours des 10 dernières années?

**Mme Barr-Telford :** Comme je l'ai indiqué, différents facteurs sont associés à la hausse de l'utilisation de la détention provisoire et de la durée des séjours. La complexité accrue des causes entendues par les tribunaux, le nombre d'accusations par cause, les causes à accusations multiples et la hausse du temps de traitement des causes sont quelques-uns des facteurs qui sont



are others: changes in legislation around remand in sentencing, for example, any change in characteristics in the accused; the change in the nature of a case that comes before the courts; changing offence types; and, the change in the administration of justice offences. A range of factors may be at play and these are two that may be at play.

**The Chair:** Any information you can give us would be very useful for us, at the outside, two weeks from today, or, preferably, two weeks from yesterday.

**Ms. Barr-Telford:** Some of that information is available now. We will get it to you as soon as we can.

**Senator Nolin:** During that same period, we have amended the Criminal Code and the procedure to shorten the time of a trial. The intent was to shorten that period. I am sure you have the dates when we changed the Criminal Code. Can you overlap the information on the data that you will give us so we can see the results of those amendments that we have adopted over the years? Do you understand what I mean?

**Ms. Barr-Telford:** I believe I do. We will see to what extent we can. You mentioned legislative change, for example. We know in the late 1990s there was a change to remand.

**Senator Nolin:** We did not have in mind an increase of 47 per cent when we amended the Criminal Code. We had quite the opposite in mind.

**Senator Wallace:** Ms. Barr-Telford, this question is a follow-up to Senator Joyal's question and your response about other information you might have. We all might have different thoughts about the effect of the two-for-one credit and the effect it has on the length of remand and the numbers that are in remand custody.

In the additional information, do you have any comparisons by category of offence, the average time that the accused have taken to enter pleas and to make their election as to choice of trial?

Finally, would information be available on a comparison over time of how many accused that have been in remand custody ended up pleading guilty and dispensed with a trial?

I realize what conclusions one can draw from that, and there could be debate, but I think it would be helpful information for our considerations.

**Ms. Barr-Telford:** On the last question you had asked about the link between remand and court decision, as Mr. Grimes pointed out, these are two separate databases. One is a

peut-être à l'origine des tendances observées. Mais il y en a aussi d'autres : les changements législatifs concernant la détention provisoire pour la détermination de la peine, le changement de statut de l'accusé, la modification de la nature d'une cause entendue par les tribunaux, la modification des types d'infraction, et la modification des infractions contre l'administration de la justice. Les deux facteurs auxquels vous faites allusion peuvent être en cause, comme pourraient l'être plusieurs autres.

**Le président :** Toutes les informations que vous pouvez nous donner nous seront sans doute utiles. Ce serait apprécié si vous pouviez nous les transmettre d'ici deux semaines, tout au plus, à partir d'aujourd'hui ou, mieux encore, à partir d'hier.

**Mme Barr-Telford :** Certaines de ces données sont déjà disponibles. Nous tâcherons de vous les communiquer le plus rapidement possible.

**Le sénateur Nolin :** Au cours de cette même période, nous avons modifié le Code criminel et les procédures de façon à réduire la durée des procès. Le but était d'accélérer le traitement. Je suis persuadé que vous avez les dates auxquelles nous avons modifié le Code criminel. Pouvez-vous faire correspondre cette information avec les données que vous nous fournirez, afin que nous puissions voir quelles répercussions ont eu les modifications qui ont été adoptées au fil des années? Voyez-vous où je veux en venir?

**Mme Barr-Telford :** Je crois que oui. Nous allons voir si nous pouvons faire correspondre ces données. Vous avez fait mention de modifications législatives, par exemple. Nous savons que des changements ont été faits concernant la détention provisoire à la fin des années 1990.

**Le sénateur Nolin :** Nous n'envisageons pas une augmentation de 47 p. 100 lorsque nous avons modifié le Code criminel. Ce serait plutôt le contraire.

**Le sénateur Wallace :** Madame Barr-Telford, cette question fait suite à la question du sénateur Joyal et à votre réponse concernant les autres renseignements que vous pourriez avoir. Nous pourrions tous avoir des idées différentes sur les effets du crédit du double au simple et les répercussions de cette mesure sur la durée de la détention provisoire et le nombre d'accusés concernés.

Dans les renseignements supplémentaires, trouve-t-on des comparaisons par catégorie d'infractions et le temps moyen que l'accusé a pris pour présenter un plaidoyer et choisir son type de procès?

Enfin, pourrait-on avoir de l'information établissant une comparaison au fil des ans sur le nombre d'accusés en détention provisoire qui ont fini par plaider coupable et évité de subir de procès?

Je réalise à quelle conclusion on peut arriver avec ces renseignements et qu'il y a là matière à débat. Mais je crois que ces renseignements nous seraient utiles dans nos délibérations.

**Mme Barr-Telford :** Dans la dernière question que vous avez posée au sujet du lien entre la détention provisoire et la décision du tribunal, comme M. Grimes l'a fait remarquer, il existe

correctional database that has information on individuals who are admitted or are being housed in remand, and the court's database has information on cases and case decisions. We do not currently have the capacity to link those two data sources together to see that possible link.

Also, we do not currently have information on the amount of time credited, the reasons for time credited and so forth. That type of information is requested under Bill C-25 to be included in the court record. We just do not have a direct connection for that kind of information.

**Senator Wallace:** To clarify, I am not looking for reasons; I am looking for data on the average length of time that accused have taken by category of offence. I am looking for information on how long it took to enter a plea and how long it took to make their election.

Over time, what has the trend been? Have they extended? We all may have different opinions as to why that may happen, but it may be interesting if that statistical information existed.

**Mr. Grimes:** As a result of the way information is collected and stored, it is only possible for us to identify the final plea. A plea is retained against the individual or the case, so when the plea is first entered or there is a change in plea, that information is overwritten in some jurisdictions, so it is not possible to prepare that type of information.

On pleas, approximately 90 per cent of all guilty cases had a guilty plea. When there is a guilty plea, the elapsed times are very short. The elapsed time for a case with a guilty plea is 95 days, but if a case goes to trial and there is an acquittal, it is 267 days. If we see one and it is a guilty plea, it is usually very short.

I can produce information on the final election, but I cannot fix it in time very well. We can identify some of those types of procedural events. Elections and type of plea are ones that we are continually trying to improve so that we can fix them in time. It has come up in the past and been identified as something that our research partners want to know about with respect to justice effectiveness.

**Senator Wallace:** To the extent you have data along those lines that might be useful, we would appreciate receiving it and we will see how adequate it is.

**Ms. Barr-Telford:** The one piece of information that we do have from our corrections information is offence type, the most serious offence for which an individual has been remanded, and the amount of time spent in remand, if that is helpful.

**Senator Wallace:** That would be helpful.

**Ms. Barr-Telford:** We can provide that.

deux bases de données distinctes : celle du système correctionnel, qui comprend de l'information sur les individus qui sont admis ou qui sont en détention provisoire, et celle du système judiciaire, qui contient de l'information sur les affaires et les décisions rendues. Nous n'avons pas actuellement la capacité de faire le lien entre ces deux sources pour voir s'il existe un rapport éventuel.

En outre, nous n'avons pas actuellement de renseignement sur le temps alloué, les raisons pour lesquelles il l'a été, et cetera. Selon le projet de loi C-25, ce type d'information doit figurer dans les dossiers du tribunal. Nous n'avons tout simplement pas directement accès à ce type de renseignements.

**Le sénateur Wallace :** Pour que tout soit bien clair, je ne cherche pas à connaître les raisons, mais bien à obtenir de l'information sur la durée moyenne de détention par catégorie d'infractions. Je veux savoir combien il a fallu de temps aux accusés pour présenter un plaidoyer et faire leur choix.

Quelles sont les tendances au fil des années? Leur faut-il plus de temps? Nous avons peut-être tous des opinions différentes sur les raisons derrière ces tendances, mais il serait intéressant s'il existait des statistiques à ce sujet.

**M. Grimes :** En raison de la manière dont l'information est recueillie et conservée, nous n'avons accès qu'au plaidoyer final. Si le plaidoyer initial est par la suite modifié, l'information est écrasée, et il n'est pas possible de recueillir ces renseignements.

En ce qui concerne les plaidoyers, environ 90 p. 100 des personnes déclarées coupables avaient plaidé coupables. Le délai est très court en cas de plaidoyer de culpabilité, soit de 95 jours. S'il y a procès et acquittement, ce délai passe à 267 jours. Cependant, si un accusé plaide coupable, le délai est généralement très court.

Je peux fournir de l'information sur le choix final, mais pas sur le temps qu'il faut pour le faire. Nous pouvons identifier certaines de ces procédures, comme les choix et le type de plaidoyer, qui figurent parmi celles que nous nous efforçons continuellement d'améliorer pour corriger la situation au fil du temps. La question s'est déjà présentée par le passé et il semble que nos partenaires de recherche veuillent s'informer à ce sujet pour déterminer l'efficacité du système de justice.

**Le sénateur Wallace :** Si vous disposez de renseignements de ce genre qui pourraient nous aider, nous vous saurions gré de nous les transmettre; nous jugerons ensuite de leur pertinence.

**Mme Barr-Telford :** Dans les renseignements du système correctionnel, nous avons de l'information sur le type d'infraction, l'infraction la plus grave pour laquelle un individu a été mis en détention provisoire et la durée de l'incarcération, si cela peut vous être utile.

**Le sénateur Wallace :** Cela pourrait nous aider.

**Mme Barr-Telford :** Nous pouvons vous remettre l'information.



**Senator Dickson:** I have a specific interest in drug offences. What specific information can you provide on remand and sentencing with regard to drug offences? Yesterday, in another committee, we received some shocking information about offences like trafficking. I am very interested in how drug offences are being dealt with.

**The Chair:** That would be very interesting.

**Senator Nolin:** We can track it on the next bill.

**Senator Milne:** I would like to know if you have collected statistics on how many men versus women are in remand, how many men versus women are serving full sentences, and how many women are serving both remand and full sentences in male correctional facilities, if you have that information.

**The Chair:** Ms. Barr-Telford, Ms. Kong and Mr. Grimes, thank you very much. It is always fascinating when you appear before us. We are very grateful for the wonderful work you do from which we benefit.

**Ms. Barr-Telford:** Thank you to the committee for having us.

**The Chair:** I will ask each of our new witnesses to dispense with the formalities and go straight to the core of the arguments you wish to make. The committee will assume that you are glad to be here and that you represent your associations, et cetera.

**Jamie Chaffe, President, Canadian Association of Crown Counsel:** In preparation for these submissions, each provincial and federal Crown attorneys association was canvassed about what they felt the impact of Bill C-25 would be on their day-to-day, practical prosecutions. The perspective we hope to bring to this committee is that of a front-line prosecutor and the impact of the legislation as best as we can predict.

Generally, it was recognized that the development of enhanced credit for pretrial custody at the stage of sentencing developed from factors directly attributable to remand or pretrial custody centres, which were under-resourced. The principle of enhanced credit for pretrial custody reflects that, ordinarily, accused persons in pretrial custody may be held in custodial environments that cause undue hardship to inmates and where there is an absence or reduced rehabilitative programming. It is important that we recognize Bill C-25 does nothing to address these fundamental foundations of the problem.

That being said, our association and the associations across the country have tried to analyze the practical impact in five areas. The first area is the incentive to plead guilty. It is the CACC's position that Bill C-25 would likely reduce the incentive for the accused to attempt to build credit by delaying his or her trial. For

**Le sénateur Dickson :** Je m'intéresse particulièrement aux infractions liées au monde de la drogue. Quels renseignements précis pouvez-vous fournir concernant la détention provisoire et les décisions rendues concernant ce type d'infractions? Hier, au sein d'un autre comité, nous avons reçu des renseignements troublants au sujet des infractions comme le trafic de la drogue. Je suis très intéressé à savoir comment on traite ces dossiers.

**Le président :** Ce serait très intéressant.

**Le sénateur Nolin :** Nous pouvons examiner la question dans le prochain projet de loi.

**Le sénateur Milne :** J'aimerais savoir si vous avez réuni des statistiques comparant le nombre d'hommes et de femmes en détention provisoire, le nombre d'hommes qui purgent toute leur sentence comparativement au nombre de femmes dans une situation semblable, et le nombre de femmes qui sont en détention provisoire et qui purgent leur peine au complet dans des institutions pénitencières pour hommes, si vous avez ce genre de renseignements.

**Le président :** Mme Barr-Telford, Mme Kong et M. Grimes, je vous remercie beaucoup. Nos séances sont toujours extrêmement intéressantes lorsque vous témoignez. Nous vous sommes redevables du travail exceptionnel que vous accomplissez.

**Mme Barr-Telford :** C'est moi qui remercie le comité de nous avoir convoqués.

**Le président :** Je demanderai à nos nouveaux témoins de passer outre les formalités et d'aller droit au but. Le comité prendra pour acquis que vous êtes heureux d'être ici, que vous représentez vos associations, et cetera.

**Jamie Chaffe, président, Association canadienne des juristes de l'État :** Lorsque nous avons préparé ces mémoires, nous avons consulté toutes les associations de juristes de l'État provinciales et fédérales pour connaître leur opinion sur l'incidence qu'aurait le projet de loi C-25 sur leur travail quotidien. Ce que nous espérons mettre en lumière, c'est l'opinion des procureurs de première ligne et l'effet de la mesure législative, pour autant que nous puissions le prévoir.

En général, on considère que s'il y a eu augmentation du temps alloué pour la détention avant le prononcé de la peine, c'est en raison de facteurs résultant directement du manque de ressources dans les établissements de détention provisoire, où les détenus se trouvent jusqu'au prononcé de leur peine. Puisqu'habituellement, les conditions de détention de ces établissements ont pour effet d'infliger aux détenus des préjudices indus et puisqu'ils ne peuvent pratiquement pas y bénéficier de programmes de réadaptation, on admet comme principe qu'il faut leur allouer, en guise de compensation, une durée de détention supérieure à la durée réelle lorsque vient le temps de déterminer leur peine. Il importe de reconnaître que le projet de loi C-25 ne s'attaque pas aux racines du problème.

Ceci dit, notre association et les associations des diverses régions du pays se sont efforcées d'analyser les répercussions concrètes dans cinq domaines. Il y a d'abord la motivation à plaider coupable. L'ACJE considère que le projet de loi C-25 réduirait probablement l'avantage qu'a l'inculpé de retarder son

those who intend to plead guilty, for those facing an overwhelming Crown case, Bill C-25 may result in these guilty pleas occurring at an earlier stage of the proceedings.

Perhaps the most important thing for front-line prosecutors would be the impact on the workload, and our association would like to comment on two areas. The first is the frequency and duration of bail hearings.

The CACC is of the view that Bill C-25 would likely increase both the frequency and duration of judicial interim release hearings. There are two reasons for this. First, the reduction in credit given for pretrial custody would generally create a disincentive for an accused person to consent to detention or waive a right to a bail hearing. Second, if the court orders the detention of an accused primarily because of a previous conviction, Bill C-25 would require that the judicial officers note this fact in his or her reasons for the detention order. Where the reason for detaining the accused is primarily because of a previous conviction, the accused will not be eligible for the enhanced credit beyond the one-to-one ratio. Therefore, we anticipate that defence counsel can reasonably be expected to seek reasons at bail hearings that would make their clients eligible for enhanced credit.

Bill C-25 would result in this issue, which is essentially a sentencing issue, being fully litigated at the bail hearing stage. This will have substantial impacts on the workload in our bail courts. It will require a substantial increase in the capacity of bail courts and preparation time for counsel, both Crown and defence. For those cases that do not proceed to trial or proceed to trial and acquittal, the time that the bail court engages in the determination of this sentencing issue will represent a dead loss to the capacity of the criminal justice system. It has been well recognized by the courts that our bail courts are already overburdened, and a significant addition to resources would have to be added to support the amendments in Bill C-25.

The third area, also resource sensitive, is the impact on plea negotiations and trial rate. As discussed, Bill C-25, we anticipate, will reduce the incentive for an accused to delay his or her trial date in order to build credit. That seems clear. All jurisdictions are of the view that the reduction of this incentive will accelerate the decision of the accused either to plead guilty or to set an early trial date. Whether or not it will lead to more trials or more guilty pleas is a matter of some regional debate.

procès dans le but de réduire la durée d'incarcération. Dans le cas d'inculpés qui ont l'intention de plaider coupable ou contre qui pèsent des preuves accablantes, le projet de loi C-25 pourrait accélérer la présentation d'un plaidoyer de culpabilité au cours des procédures.

Pour les procureurs de première ligne, l'aspect le plus important serait peut-être l'impact sur la charge de travail, et notre association aimerait formuler des observations à deux égards. La première est la fréquence et la durée des audiences de mise en liberté provisoire.

L'ACJE est d'avis que le projet de loi C-25 augmenterait probablement la fréquence et la durée des audiences de mise en liberté provisoire, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, compte tenu de la réduction du temps alloué pour la détention avant le prononcé de la peine, l'inculpé aurait généralement moins tendance à consentir à sa détention ou à renoncer à son droit à une enquête sur le cautionnement. En outre, si le juge ordonne la détention d'un inculpé principalement en raison d'une condamnation antérieure, le projet de loi C-25 exigerait qu'il inscrive ce motif au dossier de l'instance. Une fois déclaré coupable, l'inculpé ne pourra, en pareil cas, se voir allouer davantage que le temps réel de détention avant le prononcé de sa peine. Par conséquent, on peut s'attendre en toute logique à ce que l'avocat de la défense fasse valoir des arguments à l'étape de l'enquête de cautionnement pour que ses clients soient admissibles à une augmentation du temps alloué pour la détention avant le prononcé de la peine.

Cette question ayant une incidence directe sur la durée de la peine, le projet de loi entraînerait le déploiement d'un arsenal de moyens de défense à l'étape de l'enquête sur le cautionnement. Il faudrait alors augmenter substantiellement la capacité des tribunaux chargés des enquêtes sur le cautionnement ainsi que le temps de préparation des avocats de la défense à cette étape de la procédure. Dans les cas où l'on ne se rend pas jusqu'à l'étape du procès et dans les cas où l'inculpé est acquitté, au terme de son procès, le temps consacré à l'enquête sur le cautionnement en vue de la détermination de la peine constituerait une perte sèche pour le système de justice, qui gaspillerait ainsi une partie de sa capacité. Les tribunaux chargés des enquêtes sur le cautionnement sont déjà manifestement débordés. Il faudrait donc, pour appliquer les modifications au projet de loi C-25, que d'importantes ressources soient injectées dans le système de justice pénal.

Le troisième domaine, qui est également délicat sur le plan des ressources, est celui des effets sur les négociations de plaidoyers et sur la proportion des affaires donnant lieu à un procès. Tel qu'indiqué, le projet de loi C-25 réduirait l'avantage qu'a l'inculpé à retarder son procès dans le but de réduire la durée d'incarcération. Dans toutes les provinces ainsi qu'à l'échelon fédéral, les gens sont d'avis que les inculpés auraient ainsi un motif pour se décider plus rapidement à présenter un plaidoyer de culpabilité ou pour consentir à ce que leur procès commence plus tôt. Selon les régions du pays, on est d'avis tantôt qu'il y aurait un plus grand nombre de procès, tantôt qu'il y aurait un plus grand nombre de plaidoyers de culpabilité.



In many jurisdictions, there is a concern that Bill C-25, as with other recent Criminal Code amendments, which have enshrined new offenses and have introduced new mandatory minimum sentences and new procedures for dangerous offender designations, will lead to a significantly increased trial rate and fewer guilty pleas. If that is so, there will be a substantial increase in the workload and a corresponding need to increase the capacity of the criminal justice system if any of these amendments are to be effective.

Some jurisdictions are of the view that Bill C-25 will lead to more guilty pleas, particularly in circumstances where the Crown case against the accused is overwhelming, and that guilty plea will come sooner in the trial process. In jurisdictions that have workloads that are already overcapacity, where there is a significant delay between the date of charge and detention and the date of trial, Bill C-25 may well result in a necessary adjustment of sentencing incentives. In these overburdened jurisdictions, Crown prosecutors and pretrial judges may well need to offer lower sentences to compensate for the change in credit for pretrial credit in order that we can plea bargain cases out of the trial stream and save our limited court capacity for the most serious cases.

In jurisdictions where in-custody matters are set for trial soon after charges are laid, Bill C-25 may result in more trials as well, as the incentive to plead guilty created by the enhanced credit for pretrial custody is reduced. While this may be a desirable outcome, the pressures on the Crown and the courts in those circumstances will be greatly enhanced to bring more cases to trial and bring them to trial sooner.

There will be a particular impact on accused in the far North. This is recognized by most jurisdictions that have itinerant courts that fly in and out of the far North in largely Aboriginal communities. Many jurisdictions in Canada's far North face serious challenges of having limited criminal justice infrastructure and very few, virtually none, have local remand facilities. For the accused in these communities, detention-awaiting trial occurs in urban centres, which are hundreds of kilometers away from their community, in towns and cities where often the dominant culture is completely different in terms of language and culture. In most cases, due to the limited resources of the court and the infrequent sittings of the court, these accused will spend more time in pretrial custody than those that face the same charges in the South.

It is acknowledged that Bill C-25 would significantly decrease the discretion of a judicial officer or a quasi-judicial officer to adequately reflect these extreme conditions, effectively taking away the discretion of a judge to deal with it. With respect to extreme circumstances, it would seem that some discretion remaining with judges is quite important.

Dans de nombreuses provinces, on craint qu'à l'instar des autres modifications récentes au Code criminel, qui y ont enchâssé de nouvelles infractions, de nouvelles peines minimales obligatoires pour certaines infractions et de nouvelles règles de désignation de délinquants dangereux, le projet de loi C-25 cause une augmentation de la proportion des affaires qui donnent lieu à un procès ou à une diminution de la proportion des plaidoyers de culpabilité. Si c'est le cas, on verra augmenter substantiellement la charge de travail, et il faudra accroître la capacité du système judiciaire criminel en conséquence si l'on veut que ces modifications soient efficaces.

Dans certaines provinces, on pense à l'inverse que, grâce au projet de loi C-25, le nombre de plaidoyers de culpabilité augmentera, particulièrement dans les circonstances où le procureur dispose d'une preuve accablante contre l'inculpé. On pense aussi que les plaidoyers de culpabilité seront déposés plus rapidement au cours de la procédure. Aux endroits où le système est déjà engorgé et où le délai est déjà important entre d'une part le moment où commence la détention et où des accusations sont portées et, d'autre part, la date du procès, les procureurs et les juges d'avant procès pourraient se voir obligés, si le projet de loi C-25 est adopté, d'offrir un allègement de la peine pour inciter les inculpés à présenter un plaidoyer de culpabilité et ainsi désengorger le système, de manière à ce que l'on puisse tenir des procès dans les cas qui le nécessitent le plus.

Aux endroits où les inculpés détenus provisoirement peuvent obtenir plus rapidement la tenue de leur procès, une fois que les accusations ont été portées, le projet de loi C-25 pourrait entraîner un plus grand nombre de procès, puisque le gain obtenu en plaçant coupable et en misant sur le temps alloué pour la détention provisoire n'est pas aussi important à ces endroits. Bien qu'on puisse y voir un effet souhaitable, les procureurs auront à gérer un plus grand nombre de procès, qui auront lieu plus rapidement, ce qui augmentera grandement la charge de travail.

Il y aura en outre des effets particuliers sur les inculpés dans le Grand Nord. C'est un fait admis dans la plupart des provinces qui y envoient des tribunaux itinérants, largement dans les communautés autochtones. À de nombreux endroits dans le Grand Nord canadien, on dispose d'une infrastructure de justice pénale rudimentaire. Les établissements de détentions provisoires y sont pratiquement inexistantes. Les inculpés provenant de cette région sont détenus en attendant leur procès dans des centres urbains qui se trouvent à des centaines de kilomètres de leur milieu de vie et dont la culture et la langue dominantes sont complètement différentes. Dans la plupart des cas, compte tenu des faibles ressources du tribunal, dont les séances ne sont pas fréquentes, ces inculpés passent davantage de temps en détention provisoire que les inculpés contre lesquels pèsent des accusations semblables, mais qui viennent du Sud du Canada.

On convient que le projet de loi C-25 réduirait considérablement et éliminerait pour ainsi dire le pouvoir discrétionnaire dont disposent les juges et les procureurs quasi judiciaires pour prendre en compte judicieusement ces conditions extrêmes. Il semble qu'il soit très crucial que les juges disposent d'une certaine discrétion à cet égard.

Finally, with respect to the victims and the public's comprehension of credit given on sentence for pretrial custody, and these comments are referred specifically to the proposal at subsection (3.3), Bill C-25 would appear to foster a clear public understanding within the sentencing regime, statistically and otherwise. The public would enjoy a better explanation of the impact of pretrial custody on the ultimate sentence, and greater transparency and comprehension of the sentencing process would likely be a result. I believe we heard from the last presenters that we need to know the statistics on how pretrial credit is used.

Essentially, those are the comments from the Canadian Association of Crown Counsel.

**Mark A. Lapowich, Representative, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:** Thank you for asking us to dispense with the formalities. I am happy to do so, with one exception, if I may. On behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, I would like to acknowledge specifically the presence here today of Mr. Jamie Chaffe on behalf of the Canadian Association of Crown Counsel. His voice was suggested by William Trudell, Chair of the CCCDL when this matter was being considered before the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights. We welcome the Crown's perspective on this proposed legislation.

The CCCDL has a great deal of respect for Minister Nicholson and wholeheartedly agrees with him when he says that Canadians are fortunate to have a remarkable legal heritage that is the basis of one of the finest justice systems in the world. It would not be overstating the point to say that our justice system is much admired internationally.

However, we cannot agree with proposed legislation that erodes one of the greatest strengths of that system, which is, in our respectful submission, judicial discretion. I will return to this point later in my comments. Moreover, we cannot agree with the premises put forward for the basis of this proposed legislation: that accused individuals abuse the court process by deliberately choosing to stay in remand in the hope of getting a shorter term imprisonment once awarded credit for time served. It is our respectful submission that the lack of empirical evidence to support this position was dealt with thoroughly by the witnesses who testified before the house on May 25, 2009. The witnesses also spoke of the often deplorable conditions at many of the remand facilities throughout the country. At this time, I do not want to repeat much of what has been dealt with before. You have their evidence, and I would only echo their comments.

One of the principle reasons for enhanced credit is that the condition in pretrial detention is so poor as to often fall below the minimum standards established by the United Nations 50 years ago. As such, the ability to give enhanced credit by our judiciary

Enfin, en ce qui concerne la compréhension, par les victimes, des règles sur le temps alloué pour la détention avant le prononcé de la peine, et ces observations concernent précisément l'article 3.3, le projet de loi C-25 est susceptible d'aider le public à mieux comprendre les règles de détermination de la peine, que ce soit statistiquement ou autrement. L'effet de la détention provisoire sur la peine infligée aux termes d'une procédure sera plus transparent et plus facile à saisir pour le public, et ce dernier comprendrait mieux comment les peines sont établies. Je crois que les témoins précédents ont indiqué qu'il faut connaître les statistiques sur la manière dont on utilise le crédit.

Ce sont essentiellement les observations de l'Association canadienne des juristes de l'État.

**Mark A. Lapowich, représentant, Conseil canadien des avocats de la défense :** Je vous remercie de nous avoir demandé de laisser tomber les formalités. Je m'exécute avec plaisir, à une exception près, si vous me le permettez. Au nom du Conseil canadien des avocats de la défense, j'aimerais souligner particulièrement la présence ici aujourd'hui de M. Jamie Chaffe, qui représente l'Association canadienne des juristes de l'État. William Trudell, président du CCAD, a proposé de faire appel à ce dernier lorsque la question a été soumise au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes. Nous sommes heureux d'avoir le point de vue de l'État sur ce projet de loi.

Le CCAD a le plus grand respect envers le ministre Nicholson et est entièrement d'accord avec lui lorsqu'il affirme que les Canadiens ont de la chance d'avoir un patrimoine juridique remarquable, qui constitue les fondements d'un des meilleurs systèmes de justice au monde. On n'exagère pas en disant que notre système de justice fait l'objet d'une grande admiration à l'échelle internationale.

Nous ne pouvons toutefois approuver des projets de loi qui sapent ce que nous considérons respectueusement comme l'une des plus grandes forces de ce système : le pouvoir judiciaire discrétionnaire. J'y reviendrai plus tard au cours de mon exposé. En outre, nous ne pouvons accepter les prémisses sur lesquelles s'appuie ce projet de loi, selon lesquelles les accusés abusent du processus judiciaire en choisissant délibérément de rester en détention provisoire en espérant recevoir une peine d'emprisonnement plus courte en fonction du temps déjà passé en détention. Nous considérons respectueusement que les témoins qui ont comparu devant la Chambre le 25 mai 2009 ont montré qu'il n'y avait pas de preuve pour appuyer cette position. Ces témoins ont également dénoncé les conditions souvent déplorables qui prévalent dans de nombreuses installations de détention provisoire au pays. Pour le moment, je ne veux pas répéter ce qui a déjà été dit. Vous avez leurs témoignages en main, et je ne ferais que reprendre leurs propos.

L'une des principales raisons pour lesquelles on a augmenté le temps alloué pour la détention avant le prononcé de la peine, c'est que les conditions carcérales sont si mauvaises qu'elles sont souvent inférieures aux normes minimales établies par les Nations



allows them to eject some fairness back into a system that has a built-in unfairness.

Another reason for enhanced credit, as this committee will know, is that pretrial detention does not count toward parole eligible. Pursuant to the Criminal Code, a sentence is deemed to start on the day that the sentence is ordered rather than on the day when a person first goes into custody. In that regard, Professor Anthony Doob's submission before the House of Commons committee was helpful in explaining how the math does not add up in determining the actual length of a sentence. In fact, he concluded that it further complicates an already complex sentencing regime rather than simplify it, which is one of the stated aims of the proposed legislation.

Another stated aim of the bill is to reduce the growing size of remand population in the country. Once again, the witnesses who testified in May presented powerful arguments as to why this proposed legislation will not reduce the burden on remand centres and facilities but instead will add enormous pressure to already strained federal institutions.

I was here during the previous presentation to hear the many statistics provided to this committee. I believe that one of the witnesses from Correctional Service of Canada indicated that he thought this would involve a 10 per cent increase in inmates in their facilities. That seems to fairly closely mirror what has been presented today — an 11 per cent increase. The testimony before the house committee was that it would tax an already overburdened federal institution system. The concern is that we will not address what this bill is trying to do, which is reduce pressures and remands in the provincial setting, and perhaps even be counterproductive by adding to the strained resources at federal institutions.

Another premise is the practice of granting enhanced credit can bring the administration of justice into disrepute because the public simply does not understand the system. As was noted by Andras Schreck of the Criminal Lawyers Association when he testified, the solution cannot be, for a public that does not understand, changing the law to accord with beliefs that may be based on misinformation. We suggest that it is our collective obligation to inform and educate the public rather than introduce legislation that appears to simplify but may in fact complicate. We trust jurors in this country, members of the public, to try the most serious offences. Surely we can trust an enlightened public's opinion on this issue. If we succeed in enlightening the public, then our justice system will enjoy the same reputation domestically as it enjoys internationally.

I will return to the issue of judicial discretion because for us, that is one of the key issues arising out of the bill. When Mr. Trudell was here several months ago, he referred to the *Khawaja* decision. I would like to read a quote by Mr. Justice

Unies il y a 50 ans. Ainsi, en pouvant augmenter le temps alloué pour la détention avant le prononcé de la peine, nos juges peuvent insuffler une certaine justice à un système affligé d'une certaine injustice inhérente.

Comme le comité le sait, une des autres raisons est que la détention avant le prononcé de la peine n'est pas prise en compte lorsqu'il s'agit d'établir l'admissibilité de l'inculpé à la libération conditionnelle. Selon le Code criminel, une sentence commence le jour du prononcé de la sentence plutôt que le premier jour de détention. À cet égard, M. Anthony Doob a, dans ses explications au comité de la Chambre des communes, mis en lumière les lacunes de la méthode de calcul de la durée réelle d'une peine. En fait, il a conclu que cette mesure compliquait ce qui est un système de détermination de la peine déjà complexe plutôt que de le simplifier, comme l'entend pourtant le projet de loi.

L'un des autres objectifs énoncés du projet de loi est la réduction du nombre de personnes en détention provisoire au pays, qui va croissant. Ici encore, les témoins qui ont comparu au mois de mai ont présenté des arguments solides pour prouver que le projet de loi ne réduira pas le fardeau qui pèse sur les centres et les installations de détention provisoire, mais ajoutera plutôt une pression énorme sur les institutions fédérales déjà éprouvées.

J'étais présent au cours des témoignages précédents et ai entendu les nombreuses statistiques qui ont été fournies. Je crois qu'un des témoins de Service correctionnel du Canada a indiqué qu'il pensait que le projet de loi aurait pour effet de faire augmenter de 10 p. 100 le nombre de détenus dans leurs installations, ce qui cadre avec l'augmentation de 11 p. 100 dont il a été question aujourd'hui. Selon les témoignages recueillis par le comité de la Chambre des communes, le projet de loi nuirait à un système institutionnel fédéral déjà engorgé. Ce que l'on craint, c'est de ne pas atteindre l'objectif de ce projet de loi, c'est-à-dire réduire les pressions et le nombre de personnes en détention provisoire dans les provinces; nous pourrions même aller à l'encontre du but recherché en engorgeant davantage les ressources surmenées des institutions fédérales.

D'aucuns affirment également que le fait d'accorder le crédit majoré pourrait jeter le discrédit sur le système de justice parce que le public n'en comprend tout simplement pas les rouages. Selon Andras Schreck, de la Criminal Lawyers Association, si le public ne comprend pas, la solution ne consiste pas à modifier la loi en fonction de croyances potentiellement mal fondées. Selon nous, nous sommes collectivement tenus d'informer et d'éduquer le public plutôt que d'apporter des modifications législatives qui semblent simplifier la loi, mais qui pourraient en fait la compliquer. Nous, ainsi que les membres du public, nous en remettons aux juges de ce pays pour traduire en justice les gens qui commettent des crimes graves. Nous pouvons certainement faire confiance à l'opinion éclairée du public à cet égard. Si nous réussissons à informer le public, alors notre système de justice jouira au pays de la même réputation dont il bénéficie à l'étranger.

J'en viens à la question du pouvoir judiciaire discrétionnaire, car à notre avis, c'est l'un des principaux problèmes qui découlent du projet de loi. Lorsque M. Trudell a témoigné il y a plusieurs mois, il a fait référence à l'arrêt du juge Rutherford dans l'affaire

Rutherford. This committee will be familiar with the case. This sentencing was in relation to serious terrorism offenses. In that decision, Justice Rutherford said:

I don't think that specifying a precise or particular arithmetic formula for giving presentence custody credit in this case is necessary or appropriate. It simply invites the further use and adoption of such formulae, tending to make sentencing appear a mechanical cookie-cutting process. It is not. It is a highly individualized process in which individual judgment and general principles work together over the circumstances of individual cases. . . .

Judicial discretion is the cornerstone of our system. It is interesting to hear the government say at times that our judges are being soft, just do not get it and are not applying the laws that have been set out. Yet, one of the privileges of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers is to be invited often to swearing-in ceremonies for new judges. It is a wonderful occasion. The government fills judicial vacancies and the appointments are introduced with great fanfare and include mention of all the qualities that the new judges will bring to the bench, including wisdom and appropriate exercise of discretion. Thus, it strikes us as inconsistent when that same government will say later that it cannot trust those same people to exercise discretion appropriately. We find it inappropriate and some witnesses before the house committee said the same thing. You cannot take one or two of the anecdotal or anomalous cases in which someone may say, these were the circumstances; look at the result. The public may be outraged by that. You cannot change a system that works based on one or two anomalous cases.

Often forgotten, as part of this great system, is appellate review. Where a judge errs in terms of giving too much credit in the exercise of discretion, it is always subject to review by higher courts. As Mr. Chaffe mentioned, in a country such as Canada, you need judicial discretion to address the disparate and varying conditions found throughout the country. The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers has representation throughout the country. Mr. Chaffe pointed out areas in the North. When we appeared before, Mr. Trudell pointed out the situation in Yukon, where many of the remand facilities house males and females together. Male members will be given some of the programs available but the women will not have that access because males and females cannot mingle.

In the judiciary in Yukon, it has developed that, because of that situation, the men, generally, will only be given 1.5-to-one credit in relation to the time served to take into account the recognition concerning parole eligible but not specifically to deal with the conditions and the lack of programs available at the

*Khawaja*, dont j'aimerais vous lire un extrait. Votre comité connaît probablement bien cette affaire, qui concerne de graves infractions en matière de terrorisme. Dans cet arrêt, le juge Rutherford a dit ce qui suit :

Dans la présente affaire, je n'estime pas nécessaire ou approprié de spécifier une formule arithmétique précise ou particulière pour donner un crédit de détention présentenciel. Cela inviterait tout simplement à l'utilisation et à l'adoption de pareilles formules à l'avenir, réduisant ainsi le prononcé de la peine à un simple processus mécanique tel que celui de la confection de biscuits. Or, c'est au contraire un processus hautement individualisé, dans lequel le jugement personnel et les principes généraux permettent de juger des circonstances particulières de l'affaire [...]

Le pouvoir discrétionnaire constitue la pierre angulaire de notre système. Il est intéressant d'entendre le gouvernement affirmer à l'occasion que nos juges ne sont pas assez sévères, ne comprennent pas et n'appliquent pas les lois qui ont été adoptées. Pourtant, le Conseil canadien des avocats de la défense a le privilège d'être souvent invité à la cérémonie d'assermentation des nouveaux juges, qui sont de grandes occasions. Le gouvernement comble des postes de juge, intronisant les nouveaux titulaires en grande pompe au cours de cérémonies au cours desquelles il souligne les qualités que les nouveaux juges, y compris la sagesse et l'exercice adéquat du pouvoir discrétionnaire. Il nous semble donc incohérent que le même gouvernement se plaigne plus tard de ne pouvoir se fier à ces juges pour exercer adéquatement leur pouvoir discrétionnaire. Ces observations sont selon nous mal venues, opinion que partagent certains des témoins qui ont comparu devant le comité de la Chambre des communes. On ne peut se fier à un ou deux cas isolés ou inhabituels pour juger des résultats dans certaines circonstances. Le public pourrait en être choqué. On ne modifie pas un système qui a fait ses preuves sur la foi de quelques affaires inhabituelles.

Un aspect souvent oublié de ce bon système est l'examen en appel. Lorsqu'un juge erre et alloue trop de temps en exerçant son pouvoir discrétionnaire, cette décision peut toujours être renvoyée à un tribunal de plus haute instance. Comme M. Chaffe l'a fait remarquer, dans un pays comme le Canada, il faut disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour pouvoir prendre en compte les conditions fort diversifiées qu'on y trouve. Le Conseil canadien des avocats de la défense compte des membres dans toutes les régions du pays. M. Chaffe a mis en lumière la situation du Grand Nord. Lorsque nous avons comparu précédemment, M. Trudell a indiqué qu'au Yukon, des hommes et des femmes sont incarcérés ensemble dans les installations de détention provisoire. Les femmes ne peuvent se prévaloir des quelques programmes offerts aux hommes, car ils ne peuvent se côtoyer.

Dans le système judiciaire du Yukon, en raison de cette situation, on en est arrivé à accorder aux hommes un crédit de seulement 1,5 jour pour chaque jour de détention dans la détermination de l'admissibilité à la libération conditionnelle, mais pas précisément en raison des conditions carcérales et de



front end. Women, in general, are given two-for-one credit to reflect the unique circumstances.

What may work in the Yukon may not work in downtown Toronto. That is what is great about this country. This is a very Canadian approach that we have built into the system, largely based on the fact that we trust those we have asked to make appropriate judgments. Our largest concern with this piece of legislation is exactly that: judicial discretion and the erosion that this represents.

Finally, we do appreciate being asked to come, we think this is a very important process, we are grateful to be a part of it and for the hard work that committees such as this one put into consideration of very important issues. Though I know you will not do this, I would simply urge this committee not to ignore what appears to have been a non-partisan, very broad-based consensus as to these difficulties that I am repeating when this matter was before the house.

I started my comments in agreeing with Minister of Justice Nicholson in talking about what a remarkable system we have. Mr. Trudell, when he returned from testifying, said it was a remarkable day. Many members from a wide range of stakeholders were before the house, giving very real concerns and I hope real assistance to both that committee and to this committee in determining whether this bill should actually go through.

**Michael Spratt, Member, Criminal Lawyers' Association:** Bill C-25 is very important to the members of the Criminal Lawyers' Association, as this bill affects the very people we work with on a day-to-day basis. The people most affected by this bill are our clients, and the people we see every day.

It is the CLA's position that Bill C-25 unfairly curtails and, in many cases, completely removes judicial discretion, which many parties agree is important in determining the amount of credit one should receive in determining pre-sentence custody.

This issue has specifically been considered by our highest court within the last decade. I am sure the committee is familiar with the Supreme Court case of *Regina v. Wust*. I would like to evaluate Bill C-25 in the context of *Wust*.

It is useful to talk about some truths. The truth is that first principles are important. The truth is that persons are considered innocent until proven guilty and persons who are housed in remand facilities awaiting trial and sentence are presumed innocent.

Pretrial detention subjects innocent members of our society who are presumed innocent to incarceration and deprives them of their liberty. It must be remembered that it is often the most disadvantaged in our society — those with no fixed address, no

l'absence de programmes dans les institutions. De façon générale, les femmes obtiennent un crédit du double au simple pour tenir compte de leur situation particulière.

Une mesure qui pourrait être efficace dans le Yukon pourrait faire chou blanc au centre-ville de Toronto. Voilà ce qu'il y a de bien dans notre pays. Nous avons intégré à notre système une approche purement canadienne, en nous fondant en grande partie sur le fait que nous faisons confiance à ceux à qui nous avons confié la tâche de rendre des jugements appropriés. Ce qui nous préoccupe le plus avec ce projet de loi, c'est précisément le risque qu'il ne mine le pouvoir discrétionnaire.

Je dirais en terminant que nous nous réjouissons d'avoir été appelés à témoigner. Nous croyons que ce processus est essentiel et sommes heureux d'en faire partie et de participer aux efforts que les comités comme le vôtre déploient pour examiner ces questions très importantes. Même si je sais que ce n'est pas votre intention, je vous demanderais simplement de ne pas faire fi des opinions largement consensuelles et impartiales qu'a recueillies le comité de la Chambre des communes et que je reprends aujourd'hui.

J'ai commencé mon exposé en disant que j'étais d'accord avec le ministre de la Justice Nicholson lorsqu'il vantait les mérites de notre système. M. Trudel, après avoir témoigné, a affirmé que c'était une journée remarquable. Un grand nombre de témoins d'horizons des plus divers ont comparu devant la Chambre, soulevant des préoccupations bien concrètes, et j'espère que nous réussirons à aider réellement le comité de la Chambre et votre propre comité à décider si ce projet de loi sera adopté.

**Michael Spratt, membre, Criminal Lawyers Association :** Le projet de loi C-25 est très important pour les membres de la Criminal Lawyer Association, puisqu'il a des répercussions sur ceux avec qui nous travaillons quotidiennement. Les personnes les plus touchées par ce projet de loi sont nos clients et ceux que nous côtoyons tous les jours.

La CLA considère que le projet de loi C-25 restreint indûment et, dans bien des cas, supprime complètement le pouvoir judiciaire discrétionnaire qui, de l'avis de plusieurs, joue un rôle important quand vient le temps de donner le crédit de détention présentencielle.

Le plus haut tribunal du pays s'est penché sur la question au cours de la dernière décennie. Je suis sûr que le comité connaît bien l'affaire *Regina c. Wust* dont a été saisie la Cour suprême. J'aimerais évaluer le projet de loi C-25 dans le contexte de cet arrêt.

La vérité est parfois bonne à dire. La vérité, c'est que les principes de base sont importants. La vérité, c'est que les personnes sont considérées innocentes jusqu'à preuve du contraire et que les inculpés qui sont incarcérés dans des centres de détention provisoire en attendant leur procès sont présumés innocents.

Les membres de notre société, présumés innocents, qui sont incarcérés en attendant leur procès sont privés de liberté. Il faut se rappeler que ce sont souvent les plus démunis de notre société — ceux qui n'ont pas de domicile fixe, de famille ou d'argent et les

family, no funds, with addiction and mental health issues — who find themselves in pre-sentence custody, unable to obtain release in large part because of recent and new legislation with regard to the bail system.

The truth is — and it has been judicially recognized time and again — that pre-sentence custody is harsher time due to the absence of programs and rehabilitation facilities, the lack of remission mechanisms, the limitations on family visits, as well as overcrowding and deplorable conditions.

The truth is no person accused of a crime chooses to spend time in deplorable conditions such as that. I will talk about this “fanciful” idea that some people choose to stay in custody to increase potential credit at the end of the day.

I have just come from sitting in bail court right here in Ottawa. I was there from 9:30 a.m. until five o'clock today. I had two cases that were set for bail. These people were arrested two weeks ago. They come from disadvantaged groups. They have addiction issues and it took them some time to make contact with members of their family and to arrange what I believe to be adequate bail plans. We set bail hearing dates last week. They were set for today. There is a list. I was number one and two on that list. I attended bail court on time. The sureties attended on time and, surprisingly, even the prisoners were there ahead of time.

I attended court and sought to start that bail hearing. I can tell you that I sat in court all day, and I was not reached because there was a priority case that was not reached the day before. There was then a second case that was not reached the day before that. It had priority over me. These people are still in custody. They are still presumed innocent and they have not had their bail hearing. Their bail hearings are now scheduled for next week. These people have not chosen to be in custody. It is unfair to say that they have chosen to be in custody; they do not want to be there.

In *Wust*, the Supreme Court of Canada rejected a mechanical formula for determining the appropriate credit to be given for pre-sentence custody. It was a unified court that came to that conclusion. I looked with interest last night to see who the members of that court were. Of course, Justice Arbour authored the decision. We have heard in the media about Liberal appointments and Liberal ideologues on the bench. Make no mistake: This is a very balanced court. Four members were appointed by then-Prime Minister Mulroney and three members were appointed by Prime Minister Chrétien. They were unified in their decision. They reaffirmed, “. . . the goal of sentencing is to impose a just and fit sentence, responsive to the facts of the individual offender and the particular circumstances of the commission of the offence.” The court specifically stated that although two-for-one may be appropriate for all the reasons that

personnes ayant des problèmes de dépendance et de santé mentale — qui se retrouvent derrière les barreaux, incapables dans la plupart des cas d'obtenir leur libération en raison des mesures législatives adoptées récemment concernant le régime de cautionnement.

La vérité — et c'est un fait reconnu en de multiples occasions par le milieu judiciaire —, c'est que la détention présentencielle est rendue encore plus pénible en raison de l'absence de programmes et d'installations de réhabilitation, le manque de mécanismes de réduction de peine, les restrictions imposées aux visites de la famille, le surpeuplement des prisons et les conditions carcérales déplorables.

La vérité, c'est qu'aucun inculpé ne choisit d'être incarcéré dans de telles conditions. Parlons d'ailleurs de l'idée « farfelue » selon laquelle certains choisiraient de rester en détention pour augmenter le temps qui leur sera alloué au bout du compte.

Je sors à peine du tribunal des cautionnements ici-même, à Ottawa, où je suis resté de 9 h 30 jusqu'à 17 heures aujourd'hui. Deux de mes clients, arrêtés il y a deux semaines, cherchaient à être libérés sous caution. Ces personnes, issues de groupes défavorisés, ont des problèmes de dépendance, et il nous a fallu un certain temps pour communiquer avec des membres de leur famille et établir ce que je crois être de bons plans de libération sous caution. La semaine dernière, nous avons fixé la date des audiences, qui étaient prévues pour aujourd'hui. Mes causes figuraient en tête de la liste des comparutions. Je me suis présenté à l'heure pour les audiences, ainsi que les garants. Oh surprise, même les détenus étaient en avance.

Je me suis présenté en cours et me suis efforcé de faire entendre les causes. Je peux vous affirmer que je suis resté là toute la journée et que je n'ai pas été convoqué, car il y avait un cas prioritaire qui n'avait pas été réglé la veille. Puisqu'il y a eu une deuxième affaire prioritaire qui n'avait pas été réglée la journée d'avant, mes clients sont toujours détenus. Ces personnes sont toujours présumées innocentes; pourtant, elles n'ont pu se prévaloir de leur audience pour la libération sous caution. Ces audiences sont maintenant prévues pour la semaine prochaine. Ces personnes n'ont pas choisi d'être en prison. Il est donc injuste d'affirmer qu'elles ont choisi d'être en prison, puisqu'elles ne veulent pas y être.

Dans l'arrêt *Wust*, la Cour suprême du Canada a rejeté l'utilisation d'une formule mécanique dans la détermination de crédit de détention présentencielle. C'est un tribunal unifié qui en est arrivé à cette conclusion. Intrigué, j'ai cherché à savoir hier soir qui faisait partie de ce tribunal. Bien sûr, c'est la juge Arbour qui a rendu la décision. Nous avons tous entendu parler dans les médias des nominations effectuées par le gouvernement libéral et des idéologues libéraux qui occupent des postes de juge. Ne vous y trompez pas : ce tribunal était tout à fait équilibré. Quatre membres avaient été nommés par le premier ministre Mulroney, au pouvoir à l'époque, et trois l'avaient été par le premier ministre Chrétien. Leur décision était unanime. Ils ont réaffirmé que « l'objectif de la détermination de la peine est l'infliction d'une peine juste et appropriée, qui prend en compte la situation du délinquant et les circonstances particulières de la perpétration de



this committee is aware of that I will not go into — a different ratio could be applied. The Supreme Court said that a different ratio could be applied. They give an example: If the person had access to programs, the two-for-one ratio would not be appropriate. This is judicial discretion. This is, as others have said, judges taking into account local practices and local conditions at the jail.

It must not be forgotten that, since the Supreme Court decision in *Wust* and before it, courts have expanded upon and limited the cases where you might get actual two-for-one enhanced credit. For example, if one is in custody because of a breach of recognizance, a revocation of bail or a failure to appear, a different credit could be applied and has been applied in cases such as *Ramsey*, *Stewart*, *White*, *Gagne*, *Lapointe*, *Jacome*, and so on. In some cases, less than two-for-one is given.

If the accused breaches probation, courts have applied different ratios. That has happened in cases like *Pilch*, *Ogden*, *Singh*, and *M.(G.)*. If the accused was serving time in a foreign jurisdiction, different ratios can be applied. If the accused delayed proceedings of their own accord, different ratios have been applied, such as in *McIvor*, and *Beauchamp*. I could provide these cases, if you would like; I would be happy to send them to the committee.

If the accused would likely not be eligible for parole, courts have declined to accredit them at a rate of two-for-one for their pre-sentence custody. Specifically, if we look at the case of *Mills*, the court said, “the accused would obtain compensation for a loss he is unlikely to suffer.”

Doing what courts often do not do and what courts have said they maybe should not do, is look prospectively down the road and make a guess about when or if the accused will make parole. Again, if the accused is convicted of a serious crime, or is being designated a dangerous offender, courts have used the discretion that Bill C-25 seeks to limit, and have given less credit for the pre-sentence custody. The Supreme Court of Canada in *Wust* stresses the importance of preserving judicial discretion and rejects a rigid formula — something that Bill C-25 seeks to impose.

We are in an enviable position in Canada. We are in a position where we can travel abroad and tell countries that we have honest, well-funded Crown attorneys and prosecution services. We have defence lawyers who may not be as well funded, but are nonetheless bounded by ethical standards of conduct. We have an independent, self-regulated bar. Unlike some parts of the world we benefit from an incorruptible judiciary. Bill C-25 is another example of discretion being removed from that incorruptible judiciary. It has the effect of unfairness.

l'infraction ». Le tribunal a expressément indiqué que même si un crédit du double au simple pourrait convenir pour toutes les raisons que votre comité connaît et que je n'aborderai pas, une formule différente pourrait s'appliquer. Ce sont là les propos de la Cour suprême, qui a cité l'exemple d'un détenu bénéficiant de programmes pour qui le crédit du double au simple ne conviendrait pas. C'est une question de pouvoir discrétionnaire, lequel permet aux juges de prendre en compte les pratiques et les conditions particulières des institutions, comme on l'a déjà souligné.

Il ne faut pas oublier que depuis que la Cour suprême a rendu sa décision dans l'affaire *Wust* et même avant, les tribunaux ont une certaine latitude pour décider s'ils accordent ou non le crédit majoré. Par exemple, si quelqu'un est détenu en raison d'une inobservation de l'engagement, d'une révocation de la caution ou d'un défaut de comparution, le juge pourrait accorder un crédit différent, comme dans les affaires *Ramsey*, *Stewart*, *White*, *Gagné*, *Lapointe* et *Jacome*. Ils peuvent, dans certains cas, accorder un crédit moins important.

Les tribunaux ont appliqué des crédits différents en cas de bris de probation. C'est ce qui s'est passé dans des affaires comme *Pilch*, *Ogden*, *Singh* et *M.(G.)*. Si l'accusé était détenu dans un pays étranger, ils ont appliqué un autre crédit. C'est également le cas si l'accusé a retardé sciemment les procédures, comme dans les affaires *McIvor* et *Beauchamp*. Si vous le souhaitez, je me ferai un plaisir de vous transmettre ces dossiers.

S'il est peu probable que l'accusé soit admissible à une libération conditionnelle, certains tribunaux ont décidé de ne pas leur accorder le crédit du double au simple pour la détention présentencielle. Plus précisément, dans l'affaire *Mills*, le tribunal a statué que l'accusé obtiendrait réparation pour un préjudice qu'il ne subirait probablement pas.

Ce que les tribunaux évitent souvent de faire et disent qu'ils devraient peut-être ne pas faire, c'est chercher à prévoir si et quand l'accusé obtiendra la libération conditionnelle. Et si l'inculpé est accusé d'un crime grave ou est considéré comme délinquant dangereux, les tribunaux exercent leur pouvoir discrétionnaire, que le projet de loi C-25 cherche à restreindre, et accordent un crédit moindre pour la détention présentencielle. Dans l'arrêt *Wust*, la Cour suprême du Canada souligne l'importance de préserver le pouvoir judiciaire discrétionnaire et rejette l'utilisation d'une formule rigide — une mesure que le projet de loi C-25 cherche à imposer.

Au Canada, nous nous trouvons dans une position enviable. Nous pouvons vanter de par le monde l'honnêteté et le financement adéquat des procureurs de la Couronne et des services judiciaires. Nos avocats de la défense ne sont peut-être pas aussi gâtés, mais ils n'en sont pas moins tenus de respecter des normes éthiques. Nous bénéficions d'un barreau indépendant et autoréglementé. Notre système judiciaire est incorruptible, contrairement à ce que l'on voit ailleurs. Or, le projet de loi C-25 vise à éliminer le pouvoir discrétionnaire de ce système judiciaire incorruptible, ouvrant ainsi la porte à l'injustice.

As my friend has said, there are mechanisms that could be pursued if that discretion is misused or if reasons are not given for the use of that discretion. It bears repeating that much has been made about accused people intentionally delaying proceedings. I can tell you this is simply not true. You give judges too little credit. Courts can see behind this sort of tactic.

Pragmatically, an accused person gets credit for an early guilty plea — for taking early responsibility. This is lost if proceedings are delayed. Even if one were cynical, whatever gain one might achieve from delaying proceedings would be taken away through a late guilty plea. I have given you many examples of courts using their discretion to limit pre-sentence custody.

I have represented hundreds of accused who have found themselves in pretrial custody. Not one of them wants to sleep three to a cell; not one of them wants to sleep curled up next to a toilet; not one of them wants to have only two visits from their family; not one of them wants to be denied programs. I have had many clients who have requested programs to have those requests go unanswered. Pre-sentence custody is harsh.

Bill C-25, if passed, will result in constitutional litigation. Bill C-25 offends the Charter. It will have the real effect of doing something that we do not seek to do in sentencing. In sentencing, we seek to treat like offenders who commit like offences in similar ways.

One can imagine a number of scenarios where like offenders who commit like offences and who have like personal circumstances are punished differently. One of those punishments is spending an inordinate amount of time in remand facilities with no programming and harsh conditions, much like the individuals who did not get their bail hearing today. They are not receiving programming.

The government has said time and time again that credit for pre-sentence custody creates the impression that offenders are getting a more lenient sentence than they deserve. This may be the impression, but this is not the truth of sentencing. Pre-sentence detention is not lenient, it is cruel.

Instead of educating the public, instead of providing the resources to reduce the amount of time an accused person spends in custody and instead of fixing the problems of the deplorable pre-sentence conditions, the government seeks to eliminate the judicial discretion to provide a just and fair remedy to take into account those deplorable conditions. One must never forget that

Comme mon ami l'a déclaré, il existe des mécanismes auxquels on pourrait avoir recours si quelqu'un abusait de ce pouvoir discrétionnaire ou n'invoquait pas de motifs pour son usage. Il vaut la peine de répéter que l'on a beaucoup reproché aux accusés de retarder intentionnellement les procédures. Je peux vous assurer qu'il n'en est rien. Vous ne faites pas suffisamment confiance aux juges. Les tribunaux peuvent repérer aisément ce genre de tactiques.

De manière pragmatique, un accusé qui plaide coupable rapidement — endosse sa responsabilité rapidement — en bénéficie. Cet avantage disparaît si les procédures sont retardées. Même en étant cynique, on peut dire que le dépôt tardif d'un plaidoyer de culpabilité annule tout avantage gagné découlant de procédures retardées. Je vous ai donné plusieurs exemples dans lesquels les tribunaux ont utilisé leur pouvoir discrétionnaire pour limiter la détention provisoire.

J'ai représenté des centaines de prévenus qui ont été détenus provisoirement. Aucun d'eux ne voulait partager une cellule avec deux autres détenus; aucun d'eux ne voulait dormir accroupi près d'une toilette; aucun d'eux ne voulait être limité à deux visites familiales; aucun d'eux ne voulait être privé de programmes. Bon nombre de mes clients ont demandé d'avoir accès à des programmes, mais leurs demandes sont demeurées sans réponse. La détention provisoire est pénible.

Si le projet de C-25 est adopté, cela donnera lieu à des litiges constitutionnels. Le projet de loi C-25 viole la Charte. Il aura comme véritable conséquence d'accomplir une chose que nous ne souhaitons pas faire lorsque nous prononçons une sentence. Lors du prononcé de la peine, nous nous efforçons de traiter pareillement les délinquants semblables qui commettent des infractions semblables.

On peut facilement imaginer plusieurs scénarios dans lesquels des délinquants semblables, qui commettent des infractions semblables et dont les circonstances personnelles se ressemblent, sont châtiés différemment. Un de ces châtiments consiste à passer une longue période de temps dans des établissements de détention provisoire qui n'offrent aucun programme et où les conditions sont difficiles, tout comme les personnes qui n'ont pas obtenu leur enquête sur le cautionnement aujourd'hui. Ils ne participent à aucun programme.

Le gouvernement a répété maintes fois que le crédit de détention provisoire donne l'impression que les délinquants reçoivent des peines beaucoup plus clémentes qu'ils ne le méritent. C'est peut-être l'impression que cela laisse, mais ce n'est pas ce qui se passe lors de la détermination de la peine. La détention provisoire n'est pas clément, elle est cruelle.

Au lieu d'informer le public, au lieu de fournir les ressources nécessaires pour réduire la période de temps qu'un prévenu passe en détention et au lieu de résoudre les problèmes liés aux conditions déplorables de la détention provisoire, le gouvernement cherche à éliminer le pouvoir discrétionnaire dont disposent les juges pour trouver une solution juste et équitable qui



if the government fixes those problems, much of the rationale for enhanced credit disappears.

Bill C-25 may address an incorrect public perception, but in my submission, in no way does it bring truth to sentencing.

**Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** The Canadian Bar Association is the national association of over 37,000 lawyers, law students, academics and notaries. An important aspect of the CBA's mandate is seeking improvements in the law and the administration of justice. It is from that perspective that we appear before you today.

With me is Eric Gottardi of the CBA's National Criminal Justice Section. The section includes representatives from both the Crown and the defence from every part of the country. Mr. Gottardi practices both for the Crown and defence in Vancouver. I will turn it over to him to address the substance of our concerns.

**Eric Gottardi, Secretary, National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association:** Madam Chair, the difficulty of going last is that there may be some repetition. I will do my best to be brief.

We appear before the committee today to express our concerns arising from the proposed legislation. Bill C-25 purports to limit the practice of giving enhanced credit for time spent in pre-sentence custody. The CBA National Criminal Justice Section believes that the proposed amendments would have an adverse effect on the fair and effective administration of justice across Canada.

Remand or temporary custody is a provincial-territorial responsibility. Therefore, all remanded prisoners are held in provincial detention centres. Detention centres, as we have heard, are overcrowded with three or four people sharing cells designed for one or two. There is little in the way of programs or services available to these individuals. At best, being in remand means being warehoused. At worst, it means living in conditions that are dirty, degrading and dangerous.

The practice of giving enhanced credit for some pretrial custody situations was developed to take into account two factors that have been spoken to today. First, some offenders, while presumed innocent, are incarcerated in conditions worse than they would experience if convicted of the crimes for which they were accused. The Criminal Code permits our sentencing judges here in Canada to take pre-sentencing custody into account when determining a fit and just sentence. That needs to continue. Second — and some may argue the more important factor — justifying the continued utility of giving enhanced credit is the fact that earned remission does not apply to time spent incarcerated

tient compte de ces conditions déplorables. On ne doit jamais oublier que, si le gouvernement résout ces problèmes, il n'y aura plus beaucoup de raisons de bonifier le crédit de détention provisoire.

Le projet de loi C-25 corrige peut-être la perception erronée du public mais, à mon avis, il n'établit en rien l'adéquation de la peine et du crime.

**Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien :** L'Association du Barreau canadien est une association nationale composée de 37 000 avocats, étudiants en droit, universitaires et notaires. Chercher à améliorer le droit et l'administration de la justice est l'un des volets importants du mandat de l'ABC. C'est dans cette optique-là que nous comparaissons devant vous aujourd'hui.

Eric Gottardi qui travaille pour la Section nationale du droit pénal de l'ABC m'accompagne. Cette section comprend des représentants de la Couronne et de la défense des quatre coins du pays. M. Gottardi travaille à la fois pour la Couronne et la défense à Vancouver. Je vais lui laisser la parole afin qu'il vous expose nos préoccupations.

**Eric Gottardi, secrétaire, Section nationale du droit pénal, Association du Barreau canadien :** Madame la présidente, l'ennui, lorsqu'on est la dernière personne à témoigner, c'est qu'on risque de répéter certaines choses. Je ferai de mon mieux pour être bref.

Nous témoignons aujourd'hui devant le comité afin d'exprimer nos inquiétudes concernant la mesure législative proposée. Le projet de loi C-25 vise à limiter la tendance à octroyer des crédits supérieurs au temps passé en détention provisoire. La Section nationale du droit pénal de l'ABC croit que les amendements proposés nuiraient à l'équité et l'efficacité de l'administration de la justice au Canada.

La détention préventive ou provisoire relève des provinces et des territoires. Par conséquent, tous les détenus sont incarcérés dans des centres de détention provinciaux. Comme vous l'avez entendu, les centres de détention sont surpeuplés et leurs cellules, conçues pour une ou deux personnes, en accueillent trois ou quatre. Ces détenus bénéficient de très peu de programmes et de services. Dans le meilleur des cas, être en détention, c'est être enfermé dans un entrepôt. Dans le pire des cas, c'est vivre dans des conditions insalubres, dégradantes et dangereuses.

On a pris l'habitude d'octroyer, dans certaines situations, des crédits supérieurs au temps passé en détention provisoire pour tenir compte de deux facteurs qui ont été discutés aujourd'hui. Premièrement, certains délinquants, bien que présumés innocents, sont incarcérés dans des conditions pires que celles qu'ils connaîtraient s'ils étaient reconnus coupables des crimes dont ils sont inculpés. Le Code criminel permet aux juges qui prononcent des sentences au Canada de prendre en compte les conditions de détention provisoire lors de la détermination d'une peine juste et appropriée. Cela doit continuer. Deuxièmement — et certaines personnes pourraient faire valoir qu'il s'agit là du facteur le plus

while an accused is waiting for his or her trial or waiting for sentence to be imposed. The same is true for early parole.

As lawyers for both the prosecution and the defence, we are in Canadian courts every day. The experience that Mr. Spratt described to you in bail court is an experience we have as Crown and defence lawyers across the country. It is no different in Vancouver. The bail courts on Main Street are clogged with people itching to get going with their bail hearings and waiting to see if they will get that chance.

Being in court every day, we know what judges do and we know they do it well. They are well placed to arrive at a just and appropriate sentence taking into account all of the relevant factors including the length and circumstances of any pretrial detention. Judges are not required to grant additional credit for time spent in pretrial custody and may deny credit.

In our experience, when prosecutors show why individuals should not get credit for enhanced credit, the courts take that seriously. That is happening more and more. At sentencing hearings, judges are hearing more evidence about whether a particular accused had access to programs and what type of conditions they were facing when they were in remand custody. Judges will take that into account and will not, as a matter of course or as a rubber stamp, simply hand out two-for-one credit. It must be earned and more submissions and evidence are being heard at sentencing hearings about this issue.

That is where this evidence should be heard. The sentencing issue should not come out at the bail hearing. An important point touched on earlier is some of these concerns about the reasons for the detention being factored in later at the sentencing hearing. That is a troubling concern that in my estimation will cause an extreme amount of difficulty in bail courts across this country.

Bill C-25 constitutes an unnecessary erosion of judicial discretion in the sentencing regime. In addition to addressing issues of pretrial conditions, judicial discretion in awarding credit for so-called "dead time" is critical to avoiding skewed sentencing.

In our written submissions to this committee, we provide an example to help illustrate that point. I did not major in statistics and I am not very good at mathematics, but I think the example that is provided on page 3 of our written submissions is clear. It gives a concrete example of how two similarly situated offenders

important —, le fait que les remises de peine méritées ne s'appliquent pas au temps que les accusés passent sous garde en attendant leur procès ou leur sentence prouve qu'il est toujours utile d'octroyer des crédits bonifiés. C'est aussi le cas pour les libérations conditionnelles anticipées.

En tant qu'avocats de la Couronne et de la défense, nous travaillons quotidiennement dans les tribunaux canadiens. L'expérience que M. Spratt a vécue dans un tribunal des cautionnements et qu'il vous a décrite est identique à celle que nous avons eu en tant qu'avocats de la Couronne et de la défense partout au pays. Les choses ne sont pas différentes à Vancouver. Les tribunaux de cautionnements ordinaires sont engorgés de gens qui ont hâte que leur enquête sur le cautionnement commence et qui attendent de voir s'ils auront cette chance.

Puisque nous sommes présents quotidiennement dans les tribunaux, nous savons ce que font les juges et nous savons qu'ils le font bien. En tenant compte de tous les facteurs pertinents, y compris la durée et les circonstances de toute détention provisoire, ils sont bien placés pour parvenir à une sentence juste et appropriée. Les juges ne sont pas tenus d'octroyer des crédits supplémentaires pour le temps passé en détention provisoire et ils peuvent refuser d'accorder des crédits.

Selon notre expérience, lorsque les procureurs exposent les raisons pour lesquelles il ne faut pas bonifier les crédits d'une personne, les tribunaux prennent leurs arguments au sérieux. Cela se produit de plus en plus souvent. Au cours des audiences de détermination de la peine, les juges entendent davantage de témoignages à propos des programmes auxquels un certain accusé a eu accès ou des conditions de sa détention préventive. Les juges tiendront compte de ces preuves, mais n'octroieront pas, machinalement ou comme allant de soi, deux jours de crédit pour un jour de détention. Les accusés doivent le mériter, et l'on entend de plus en plus d'observations et de témoignages à ce sujet pendant les audiences de détermination de la peine.

C'est à ce moment-là que les témoignages devraient être entendus. La question de la sentence ne devrait pas être abordée au cours de l'enquête sur le cautionnement. Une autre question qui a été mentionnée plus tôt a trait à certaines des inquiétudes concernant la prise en considération des motifs de la détention au cours de l'audience de détermination de la peine. C'est une question très préoccupante qui, à mon avis, engendrera une énorme quantité de problèmes dans les tribunaux de cautionnement de tout le pays.

Le projet de loi C-25 représente une érosion inutile de la discrétion judiciaire du régime de détermination de la peine. En plus de tenir compte des conditions présentencielles, le pouvoir discrétionnaire qui permet aux juges d'octroyer des crédits pour le soi-disant « temps mort » est essentiel si on veut éviter d'imposer des peines biaisées.

Dans notre mémoire au comité, nous présentons un exemple qui aide à illustrer mon propos. Je n'ai pas fait une majeure en statistiques, et je ne suis pas très doué pour les mathématiques, mais je pense que l'exemple qui figure à la page 3 de notre mémoire est clair. Il illustre concrètement comment deux



facing the same offence would be given different sentences based solely on the issue of pretrial detention, and how Bill C-25 would exacerbate that situation.

In the example, you have two similarly situated male offenders charged with the same offence. One is denied bail — that is person A — and the other is released into the community, which is person B. After six months, their trial comes on; both are convicted and both are sentenced to three years' imprisonment.

Under the current law, person A would normally receive two-for-one credit for six months he served as "dead time" and would be sentenced for an additional 24 months to complete the three-year sentence. Person B would begin serving the three-year sentence at the penitentiary. Neither A nor B has a prior serious offence record and, under the CCRA, would typically be released on parole after serving one third of his penitentiary sentence.

Person A would serve another eight months over the six months that were already served, for a total period of incarceration of 14 months. Person B, who had been out the entire time, would serve 12 months of incarceration before being released on parole. Person A would serve two months more time incarcerated than person B, even though both were guilty of the same offence.

Bill C-25 makes this discrepancy worse. Person A would get credit for only the six months' pre-sentence and would serve an additional 10 months of custody, for a total of 16 months incarcerated — six months served in the generally harsher conditions in the remand facility. On the other hand, person B still serves only 12 months.

This is an example of a relatively short sentence. The discrepancy grows and the sentence grows longer.

In the submission of the CBA section, limiting the discretion of sentencing judges to address these discrepancies does not do anything to further truth in sentencing. In fact, to ignore or de-emphasize the impact of sentencing time on remand serves only to obfuscate the truth further.

I want to touch on the issue of accused persons abusing the process by perhaps instructing counsel to continually adjourn the matter to build up credit. In the submission of the CBA section, this is a myth.

It is accepted in the background that was provided by the government that the main reason for the increase in the remand times is an increasing complexity in criminal cases and the drying up of judicial and court resources, so it is taking longer and longer time for cases to get to trial. Once an accused person is ordered

délinquants dont les circonstances sont semblables et qui font face aux mêmes accusations encourraient des peines différentes, compte tenu uniquement de la question de la détention provisoire, et la façon dont le projet de loi C-25 aggraverait cette situation.

Dans l'exemple, il y a deux délinquants de sexe masculin qui se trouvent dans des situations semblables et qui sont accusés de la même infraction. L'un d'eux se voit refuser la liberté sous caution — soit la personne A —, et l'autre est remis en liberté — soit la personne B. Six mois plus tard, leurs procès commencent, et tous deux sont condamnés à trois ans d'emprisonnement.

En vertu de la loi actuelle, la personne A recevrait habituellement un crédit de deux jours pour chaque jour des six mois de « temps mort » passés en détention et serait condamnée à 24 mois de détention supplémentaires pour purger sa peine de trois ans. La personne B commencerait à purger sa sentence de trois ans au pénitencier. Ni la personne A, ni la personne B n'a antérieurement été reconnue coupable d'infractions graves et, en vertu de la LSCMLC, elles seraient normalement toutes deux mises en liberté conditionnelle après avoir purgé un tiers de leur peine d'emprisonnement.

Donc, au six mois de détention provisoire de la personne A s'ajouteraient huit mois supplémentaires, pour un total de 14 mois d'incarcération. La personne B, qui était en liberté pendant toute la période, purgerait 12 mois d'incarcération avant d'être mise en liberté conditionnelle. La personne A purgerait donc deux mois d'emprisonnement de plus que la personne B, malgré qu'elles soient toutes deux coupables de la même infraction.

Le projet de loi C-25 accentue cet écart. On octroierait alors à la personne A un crédit de six mois pour le temps qu'elle a passé en détention provisoire, et elle purgerait 10 autres mois d'emprisonnement, pour un total de 16 mois d'emprisonnement — dont six mois purgés dans un établissement de détention provisoire où les conditions sont généralement plus pénibles. En revanche, la personne B ne purgerait toujours que 12 mois.

Dans cet exemple, la peine est relativement courte. Cependant, l'écart s'accroît, et la durée de la peine s'accroît.

La section de l'ABC est d'avis qu'en limitant le pouvoir discrétionnaire des juges qui prononcent des sentences, on les empêche de remédier à ces écarts, ce qui n'établit en rien l'adéquation de la peine et du crime. En fait, lorsqu'on ignore ou néglige l'incidence de la peine d'emprisonnement sur la détention, on ne fait que brouiller davantage le rapport entre la peine et le crime.

J'aimerais effleurer la question des accusés qui abusent du processus judiciaire en enjoignant leur avocat d'ajourner constamment l'affaire afin d'accumuler des crédits. La section de l'ABC est d'avis qu'il s'agit d'un mythe.

Dans le document d'information fourni par le gouvernement, on reconnaît que les périodes de détention augmentent parce que les affaires pénales sont de plus en plus complexes et que les ressources du système judiciaire et des tribunaux s'épuisent. C'est pourquoi les affaires mettent de plus en plus de temps à être

detained in custody, — a decision over which he or she has no control — he or she does not have any control over how quickly that case gets to trial.

One of the statistics that came up earlier in the session is the average time for a guilty plea was something in the realm of 95 days, and the average time to get to trial, and if there was an acquittal following, was something in the range of 260 days. The rationale for that is simple. As a defence counsel, once you are able to get disclosure of the case and you realize you are sunk because there is an overwhelming case, you can proceed to advise your client that maybe you want to consider a guilty plea.

That disclosure option is a very important step; it allows defence counsel to advise their client about what they might want to do. That is a process that is completely out of the hands of the accused and out of the hands of defence counsel. In most cases, it is out of the hands of Crown counsel as well. It is a fundamentally important step in the process and it happens at the beginning of the process.

Judicial resources and public education are the areas that the CBA section says that the government should be focusing on to address concerns that might be arising in relation to pretrial credit, not this misperception that accused persons are sitting in “Club Fed” and racking up time that they can put toward a guilty plea down the road.

To conclude, it is the view of the CBA section that Bill C-25, the truth in sentencing act, is geared more toward responding to this public misperception about the current use of judicial discretion rather than a careful and considered approach to law reform. Sir Winston Churchill said:

The mood and temper of the public in regard to the treatment of crime and criminals is one of the most unfailing tests of the civilization of any country.

In my submission, this legislation fails that test.

**Senator Wallace:** Thank you very much for the presentations. There seems to be a consistency there; there is a message that I certainly heard loud and clear.

Perhaps Mr. Spratt, I might direct this comment to you. Each presenter is concerned about the need for the continuation of judicial discretion. The judges hear the cases, they hear the facts and they are on the front line. That certainly makes sense. However, in your comments you speak about Bill C-25 as eliminating judicial discretion, that it is a rigid formula, a mechanical formula. I would point out to you that proposed subsection (3.1) of the bill speaks to the fact that the maximum credit could go to 1.5-to-one if circumstances justify it. As I read the bill, there is no restriction on what those circumstances might be.

instruites. Une fois qu'on a ordonné la mise sous garde de l'accusé — une décision sur laquelle il ou elle n'exerce aucun contrôle —, il ou elle n'a aucune influence sur la rapidité avec laquelle son affaire passe en jugement.

Une des statistiques mentionnées plus tôt pendant la séance a trait au fait qu'il faut en moyenne 95 jours pour déposer un plaidoyer de culpabilité, et qu'il faut environ 260 jours pour passer en jugement si le procès aboutit à un acquittement. La raison en est simple. En tant qu'avocat de la défense, une fois que les renseignements de l'affaire ont été divulgués et que l'on se rend compte que l'affaire est fichue parce que la preuve est accablante, on peut alors informer le client qu'il ferait peut-être mieux d'envisager un plaidoyer de culpabilité.

L'étape de la divulgation des renseignements est très importante; elle permet à l'avocat de la défense d'indiquer à son client ce qu'il pourrait vouloir faire. C'est un processus qui échappe complètement à l'accusé, de même qu'à l'avocat de la défense. Dans la plupart des cas, il échappe également à la Couronne. C'est une étape importante et essentielle du processus, et elle se produit au début de celui-ci.

La section de l'ABC croit que le gouvernement devrait, avant tout, se préoccuper d'accroître les ressources judiciaires et d'informer le public en vue d'apaiser les inquiétudes que les crédits préalables au procès peuvent provoquer, plutôt que de se concentrer sur la perception erronée selon laquelle les accusés, confortablement installés en prison, accumulent des crédits qu'ils pourront utiliser après avoir déposé leur plaidoyer de culpabilité.

En conclusion, la section de l'ABC est d'avis que le projet de loi C-25, Loi sur l'adéquation de la peine et du crime, cherche davantage à amender la perception du public concernant l'usage actuel du pouvoir discrétionnaire, qu'à adopter une approche soigneuse et réfléchie pour réformer le droit. Sir Winston Churchill a déclaré ce qui suit :

L'attitude et les réactions du public devant les méthodes utilisées pour lutter contre la criminalité sont parmi les meilleurs critères d'évaluation du niveau de civilisation d'un pays.

À mon avis, cette mesure législative ne respecte pas ces critères.

**Le sénateur Wallace :** Je vous remercie beaucoup de vos exposés. Vos propos semblent coïncider; ils communiquent un message que j'ai certainement entendu très clairement.

Je devrais peut-être vous adresser cette remarque, monsieur Spratt. Chaque témoin est préoccupé par la nécessité de perpétuer la discrétion judiciaire. Les juges entendent les causes, entendent les faits et travaillent en première ligne. C'est tout à fait logique. Cependant, dans vos observations, vous mentionnez que le projet de loi C-25 élimine le pouvoir discrétionnaire des juges, qu'il consiste en une formule rigide et mécanique. Je vous ferais remarquer que le paragraphe proposé (3.1) dans le projet de loi stipule que, si les circonstances le justifient, le juge pourrait accorder un crédit maximum de 1,5 jour par jour de détention provisoire. Lorsque je lis le projet de loi, je constate également que ces circonstances ne sont nullement limitées.



Would you not agree that judicial discretion would not be eliminated by Bill C-25? That discretion would still exist, albeit in a more confined manner. Discretion to go to two or three credit for remand time served would not be there, but your statement that it would eliminate judicial discretion is a severe overstatement. I am interested in your comment.

**Mr. Spratt:** I would agree that subsection (3.1) limits judicial discretion, and the sections that follow eliminate judicial discretion in certain cases. For example, if someone is detained in custody, there is a 524 application — or they are detained because of a failure to comply. One must remember that when a 524 application is brought or a fail to comply charge is laid, that charge has not been proven. That person is still presumed innocent of that charge, and ultimately that person may be acquitted of that charge or acquitted of the initial charge that had him on bail in the first place.

In that situation, it would be completely eliminated. The 524 application would be brought; the judge would not be able to increase credit above one-for-one at all, and the person, in fact, would be found innocent of one of the offences.

Even if we spend the court time and call the evidence to show that circumstances justify, in those cases where that little judicial discretion remains, the mathematical calculation of 1.5-to-1 reflects only the lack of earned remission. It does not reflect the harshness of the conditions of pre-sentence custody. If a 1.5 credit was applied, someone would end up serving in totality the same amount of time. You can have two individuals, one of whom serves most of that time in a federal facility or a facility with programs, and the other person, although serving the same amount of time, has served it, through no choice of his or her own, at the front-end, in pre-sentence custody, under much harsher conditions. You can have two people serving the same numerical amount of days, but one is serving much harsher time and is being punished more severely.

**Senator Wallace:** You referred to how Canada is regarded on the world stage. As Canadians, we take pride in our judicial system and I think we are highly regarded. However, my understanding is that Canada is a rarity among common law jurisdictions in awarding in excess of one-for-one credit for remand custody. What is your comment on that?

**Mr. Spratt:** I suppose as Canadians we should be embarrassed that we have to award more than one-for-one credit. We should be embarrassed about the conditions in our jails. I would not seek to emulate all of the models around the world. I can think of examples of close neighbours that do not have the progressive

Ne conviendriez-vous pas que le projet de loi C-25 n'éliminerait pas la discrétion judiciaire, qu'elle existerait toujours, même si elle était plus limitée qu'autrefois? Les juges n'auraient plus le pouvoir discrétionnaire d'octroyer un crédit de deux ou trois jours pour chaque jour passé en détention provisoire, mais vous exagérez énormément lorsque vous affirmez que le projet de loi éliminerait la discrétion judiciaire. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**M. Spratt :** Je conviendrais que le paragraphe (3.1) limite la discrétion judiciaire et que les articles qui suivent l'éliminent dans certains cas. Par exemple, lorsque quelqu'un est mis sous garde, une demande en vertu de l'article 524 est déposée — ou la personne est détenue parce qu'elle n'a pas respecté les conditions de sa liberté sous caution. Il ne faut pas oublier que, lorsqu'une demande en vertu de l'article 524 est déposée ou qu'une accusation de non-respect de la liberté sous caution est portée, cette accusation n'a pas été prouvée. Cette personne est toujours présumée innocente de cette accusation, et elle pourrait être acquittée de l'accusation initiale qui est à l'origine de sa liberté sous caution.

Dans ce cas-là, la discrétion judiciaire serait éliminée complètement. La demande en vertu de l'article 524 serait déposée; le juge ne serait pas du tout en mesure d'accorder un crédit supérieur à un jour par jour de détention provisoire, et la personne serait jugée innocente d'une des infractions.

Même si l'on prend le temps, pendant le procès, de présenter les éléments de preuve qui prouvent que les circonstances le justifient, dans les cas où le juge jouit toujours d'un peu de pouvoir discrétionnaire, le calcul mathématique de 1,5 jour par jour de détention provisoire ne fait que prendre en considération l'absence de remise de peine méritée. Il ne tient pas compte des conditions pénibles de la détention provisoire. Si le crédit de 1,5 jour était accordé, la personne finirait par purger exactement le même temps au total. Ainsi, on peut se retrouver avec deux personnes, dont l'une qui purge la plupart de son temps dans un établissement fédéral ou un établissement qui offre des programmes, et l'autre qui, bien qu'elle ait été condamnée à la même période d'emprisonnement, l'a purgée au début, malgré elle, dans un établissement de détention provisoire où les conditions sont beaucoup plus pénibles. Ces deux personnes purgent un nombre identique de jours, mais l'une d'entre elles subit un emprisonnement beaucoup plus pénible et est punie beaucoup plus sévèrement.

**Le sénateur Wallace :** Vous avez fait allusion à la façon dont le Canada est perçu sur la scène mondiale. En tant que Canadiens, nous sommes fiers de notre système judiciaire, et je pense que nous sommes très respectés. Toutefois, je crois comprendre que le Canada est l'un des rares États régis par la common law qui accorde un crédit supérieur à un jour pour chaque jour passé en détention. Que dites-vous de cela?

**M. Spratt :** Je suppose qu'en tant que Canadiens, nous devrions être gênés qu'il soit nécessaire d'octroyer un crédit de plus d'un jour pour chaque jour de détention provisoire. Nous devrions être embarrassés par les conditions qui sévissent dans nos prisons. Je ne souhaiterais pas imiter tous les modèles qui

parole system that we have that has served this country well and has, in my opinion, served reintegration and kept our crime rate lower than in other jurisdictions that the centre may be referring to.

**Senator Wallace:** I appreciate that comment, but your suggestion about Canada's position in the world stage and how we would be compared to other countries is important.

**Mr. Spratt:** I would take a Canadian judge over any other.

**Senator Wallace:** Probably I would as well.

**The Chair:** Any Canadians, any time, anywhere.

**Senator Baker:** First, I want to congratulate all of the persons here today as witnesses. It has been very enlightening. I would also like to mention the presence of Mr. Jamie Chaffe, representing the Canadian Association of Crown Counsel. I have been on Parliament Hill for 35 years and I have never seen the Crown attorneys' association present before a committee. I would have loved to have seen that because the opportunity would have arisen for cross-examination. I checked before I came here because I did not know what Mr. Chaffe would say.

When we say the Martin report, Mr. Chaffe, do you know what we are talking about?

**Mr. Chaffe:** I think so.

**Senator Baker:** Of course you do. It states that a Crown attorney is a minister of justice. He is impartial and cannot take sides. That is why in your written submission, which you did not read out, you say you are not taking sides here but just addressing the questions. I just want to remind you that I have a case here where you advocated three-for-one in the case of *R. v. Burke* in 2002. You do not remember that one?

**Mr. Chaffe:** I confess that I do not.

**Senator Baker:** I will give you a copy.

When you look at the case law, you have defence lawyers saying to judges that it violates the UN charter that we ratified on the treatment of prisoners. The judges have mentioned that in their adjudication, that the evidence was pretty clear. That is not in domestic law, so it does not count, but it provides a guideline for it.

It is extraordinary to read the accounts of the conditions in some of the jails in Toronto and Ottawa. This bill, in effect, prevents a person from receiving benefit for that or in some way being compensated for that offence under our system of fundamental justice. This proposed legislation closes a door;

existent de par le monde. Je peux penser à des exemples d'États voisins qui n'ont pas un système de libération conditionnelle progressiste comme le nôtre. Celui-ci a bien servi notre pays et, à mon avis, a contribué à la réinsertion et au maintien d'un taux de criminalité plus faible que dans les autres États auxquels le centre fait peut-être allusion.

**Le sénateur Wallace :** Je comprends votre remarque, mais lorsque vous parlez de la position du Canada sur la scène internationale et où nous nous classerions comparativement aux autres pays, cela importe.

**M. Spratt :** Je choisirais un juge canadien avant tout autre.

**Le sénateur Wallace :** Je ferais probablement de même.

**La présidente :** N'importe quel Canadien, en tout temps et n'importe où.

**Le sénateur Baker :** D'abord, j'aimerais féliciter toutes les personnes qui ont témoigné aujourd'hui. Vos exposés ont été vraiment instructifs. J'aimerais également mentionner la présence de M. Jamie Chaffe, qui représente l'Association canadienne des juristes de l'État. J'ai passé 35 années sur la colline du Parlement et je n'ai jamais vu un représentant de l'Association des juristes de l'État comparaître devant un comité. J'aurais bien aimé voir cela parce que l'on aurait eu l'occasion de procéder à un contre-interrogatoire. J'ai vérifié avant de venir ici, car j'ignorais ce que M. Chaffe dirait.

Lorsque nous mentionnons le rapport Martin, monsieur Chaffe, savez-vous à quoi nous faisons allusion?

**M. Chaffe :** Je crois que oui.

**Le sénateur Baker :** Bien entendu, vous le savez. Il indique qu'un avocat de la Couronne est un ministre de la justice. Il est impartial et ne peut pas prendre parti. C'est pourquoi, dans votre mémoire que vous n'avez pas lu, vous affirmez que vous n'êtes pas ici pour prendre parti, mais simplement pour répondre aux questions. Je désire vous rappeler que j'ai devant moi une affaire où vous avez préconisé l'octroi d'un crédit de trois jours par jour de détention provisoire. Il s'agit de l'affaire *R. c. Burke* en 2002. Vous en souvenez-vous?

**M. Chaffe :** Je vous avoue que je ne m'en souviens pas.

**Le sénateur Baker :** Je vous en donnerai une copie.

Lorsqu'on examine la jurisprudence, on remarque que des avocats de la défense signalent aux juges que cela viole la charte de l'ONU sur le traitement des détenus que nous avons ratifiée. Les juges ont mentionné dans leur jugement que la preuve était plutôt manifeste. Cela ne fait pas partie du droit national, donc cela ne compte pas, mais cela fournit une ligne directrice à cet égard.

Il est incroyable de lire les descriptions des conditions qui existent dans certaines prisons de Toronto et d'Ottawa. En pratique, le projet de loi nous empêche d'accorder à une personne un avantage en compensation de telle conditions ou de l'indemniser pour cette infraction en vertu de notre système de



there is no doubt about it. The question to you is this how is the gap filled.

Senator Nolin asked will the judges get around this in some way. My question is will the defence lawyers find a way around it. Will it be by Charter argument by the end? You have to give 15 days' notice for a Charter argument prior to trial, so how will you do it on sentencing, unless you gave notice that you would do it on sentencing. What will you do now? You have a client, so what will you do to try to get around this legislation if it passes? I would like to have a simple straightforward answer from each of the four active litigators here today.

**Mr. Chaffe:** If Bill C-25 is passed, Crown attorneys will enforce the law. It is a fundamental role of Crown attorneys in the criminal justice system to uphold the rule of law.

That being said, in the busiest jurisdictions in this country, we will need to find ways to plea bargain court capacity for our most serious cases. We are not dealing with a closed system. When any kind of legislation comes down from the federal government, it must be supported by the provincially funded criminal justice system.

If there is an increase in the workload without an added increase in the criminal justice infrastructure, Crown attorneys, perhaps more than anyone in the system, have to re-prioritize their resources on their most serious cases, and, inevitably, other areas of prosecution suffer. We have extraordinarily limited trial court resources across the country, and this bill will increase the workload, at least in the bail courts, and there is a debate in regions about whether it will increase the overall trial rate. If that happens, there will have to be an adjustment of some sort.

In our position paper, we discussed offering a different sentencing incentive so that we can create capacity for our most serious cases. The Canadian Association of Crown Counsel is non-partisan and objective with respect to this. We are here only to talk about the impact of these proposed changes on the way things work on the ground.

**The Chair:** We do understand that, Mr. Chaffe. We do not ask you to make partisan statements.

**Mr. Lapowich:** I do not think there will be any doubt — it was already mentioned in Mr. Spratt's evidence today — that there will be Charter challenges. In terms of specific challenges, we can envision challenges under section 7, deprivation of, life, liberty...; and a challenge under section 11(b), undue delay. We can see stay applications being brought; and, as was

justice fondamentale. La mesure législative proposée referme une porte; ça ne fait pas de doute. La question que je vous pose est la suivante : Comment cet écart sera-t-il comblé?

Le sénateur Nolin a demandé si les juges contourneraient cette restriction d'une manière ou d'une autre. Ma question est la suivante : Les avocats de la défense trouveront-ils une façon de la contourner? Le feront-ils en invoquant la Charte en fin de compte? Il faut donner un préavis de 15 jours avant la date du procès pour pouvoir avancer un argument fondé sur la Charte. Alors, comment parviendrez-vous à le faire au moment du prononcé de la sentence, à moins que vous ayez déjà indiqué que vous le feriez à ce moment-là? Que ferez-vous dans l'immédiat? Vous avez un client, alors que ferez-vous pour tenter de contourner cette mesure législative, si elle est adoptée? J'aimerais recevoir une réponse directe de la part de chacun des quatre plaideurs actifs ici présents.

**M. Chaffe :** Si le projet de loi C-25 est adopté, les avocats de la Couronne appliqueront la loi. Défendre la primauté du droit est l'un des rôles fondamentaux des avocats de la Couronne dans le système de justice pénale.

Cela étant dit, dans les juridictions les plus sollicitées du pays, nous devons trouver des façons de négocier des plaidoyers afin de conserver les ressources des tribunaux pour nos affaires les plus graves. Nous ne fonctionnons pas en vase clos. Lorsque des mesures législatives, quelles qu'elles soient, émane du gouvernement fédéral, elles doivent être appuyées par le système de justice pénale financé par les provinces.

Si la charge de travail augmente sans que l'infrastructure de la justice pénale soit développée, les avocats de la Couronne, plus que quiconque peut-être dans le système, doivent réorganiser leurs ressources en fonction des affaires les plus graves et, inévitablement, d'autres secteurs de la fonction de poursuite en souffrent. Les ressources de nos tribunaux de première instance partout au pays sont extrêmement limitées, et ce projet de loi occasionnera un surcroît de travail, à tout le moins dans les tribunaux de cautionnements. D'ailleurs, dans les régions, on se demande si le projet de loi n'accroîtra pas le nombre global de procès. Si cela se produit, il faudra faire des redressements d'une façon ou d'une autre.

Dans notre exposé de position, nous discutons la possibilité d'offrir une incitation en matière de sentence, de sorte que nous puissions libérer des ressources pour nos causes les plus graves. L'Association canadienne des juristes de l'État est non partisane et fait preuve d'objectivité à l'égard de cette question. Nous sommes seulement ici pour parler des répercussions que les changements proposés auront sur la façon dont les choses fonctionnent sur le terrain.

**La présidente :** Nous comprenons cela, monsieur Chaffe. Nous ne vous demandons pas de prendre parti.

**M. Lapowich :** Je pense qu'il ne fait aucun doute — comme M. Spratt l'a déjà mentionné aujourd'hui dans son témoignage — qu'il y aura des contestations en vertu de la Charte. Pour ce qui est des précisions, nous pouvons envisager des contestations en vertu de l'article 7, atteinte à la vie, à la liberté, et en vertu du paragraphe 11(b), retard injustifié. Nous pouvons nous attendre

mentioned previously, for cruel and unusual, in terms of your specific point that you raised with respect to how horribly we have done in the past 50 years in relation to upholding treaties that we may be part of.

I hope that answers your question in a very brief way. That will lead to further litigation and complexity, which will frustrate our efforts to reduce remand populations and the time it takes to bring cases to trial and deal with the merits.

**Mr. Spratt:** The senator is quite right. You can see the problem that no one anticipates a conviction; I certainly never do. On a day when judgment has passed and your client is convicted, under normal circumstances, you might be able to proceed to sentencing right away. However, an adjournment might be necessary to file a Charter application to cull evidence from the jail concerning the conditions and to order transcripts about the delay in the proceedings. There are certain benchmarks for judicial consideration on acceptable delays. If you are limiting credit given to pre-sentencing custody, we can expect those benchmarks to be decreased. That leads to more work for the courts, the reporter's office and subpoenaing the superintendent to come down to court. It also causes the people, the very people affected by these poor conditions, to spend more time in custody because of the problems created by this bill. Again, limiting the judicial solution in most cases does not effectively solve the problem.

**Mr. Gottardi:** There is not much that I can add. I agree with my friends that there will be an increase in formal and informal attempts to resolve the issue. To take Mr. Chaffe off the hook, defence counsel will aggressively pursue Crown, I would imagine, for some kind of Crown discount or Crown credit so that we can achieve a resolution that allows the client beneficial resolution and allows the Crown to move one case off its overflowing docket.

The challenges that were mentioned are limited only to our creativity in terms of the kinds of Charter challenges that might be mounted against this proposed legislation, whether taking the position that it has limited any consideration of the conditions or any consideration of the inequity in the access to earned remission and early parole. There are different tacks that you can take completely aside from the issues that might arise from turning a sentencing hearing into not a consideration of the moral blameworthiness of the offender but into a trial on what that offender did in remand custody. It is a very problematic bill from all of those aspects.

au dépôt de demandes de sursis et, comme cela a été mentionné précédemment, de contestations en matière de traitements ou peines cruels et inusités relativement à l'argument que vous avez soulevé concernant la façon dont, au cours des 50 dernières années, nous avons si mal respecté les traités que nous avons peut-être signés.

J'espère que cela répond brièvement à votre question. Cela entraînera des litiges et des complications supplémentaires, ce qui entravera nos efforts visant à réduire le nombre de personnes en détention et le temps qu'il faut pour instruire une affaire et juger de ses mérites.

**M. Spratt :** Le sénateur a tout à fait raison. Vous pouvez constater le problème que cela pose. Personne n'anticipe une condamnation; je ne m'y attends certainement jamais. Le jour où le jugement est rendu et que votre client est condamné, il se peut que, dans des circonstances normales, vous soyez en mesure de passer immédiatement au prononcé de la sentence. Cependant, il se peut que, pour déposer une contestation en vertu de la Charte, il soit nécessaire de demander un ajournement afin de recueillir à la prison les preuves concernant les conditions et obtenir les transcriptions relatives au retard dans les procédures. Il existe certains étalons pour guider les tribunaux dans leur examen de ce qui constitue des retards acceptables. Si on limite les crédits octroyés pour la détention provisoire, on peut s'attendre à ce que ces étalons soient abaissés. Cela entraîne encore plus de travail pour les tribunaux et le bureau du sténographe, et exige d'assigner le surintendant à témoigner devant le tribunal. En outre, cela contraint précisément les personnes qui sont touchées par les mauvaises conditions, à passer encore plus de temps en détention en raison des problèmes occasionnés par ce projet de loi. Encore une fois, limiter la discrétion judiciaire ne résout pas le problème dans la plupart des cas.

**M. Gottardi :** Je ne peux pas ajouter grand-chose à cela. Je suis d'accord avec mes amis pour dire que le nombre de tentatives officielles et officieuses visant à régler la question augmentera. Pour tirer M. Chaffe d'un mauvais pas, je dirais que j'imagine que les avocats de la défense poursuivront agressivement la Couronne afin d'obtenir un genre de remise ou de crédit de la Couronne. Ainsi, nous pourrions parvenir à une solution qui bénéficiera au client et qui permettra à la Couronne de retirer une affaire de son registre débordant.

Les contestations qui ont été mentionnées sont limitées uniquement par ce que nous pouvons imaginer en matière de contestations fondées sur la Charte qui pourraient être déposées à l'encontre de la mesure législative proposée, que ce soit parce que la mesure a restreint l'examen des conditions ou l'examen de l'iniquité en matière d'accès à la remise de peine méritée ou la libération conditionnelle anticipée. Différentes démarches peuvent être entreprises, en plus des questions qui pourraient être soulevées si l'on transforme une audience de détermination de la peine en un procès sur les faits et gestes du délinquant pendant sa détention, plutôt qu'en un examen de son comportement moralement répréhensible. Ce projet de loi est problématique de tous ces points de vue.



**Senator Baker:** Of course, if they arrive at a conclusion with the Crown on a solution to the problem for a lesser sentence, it does not settle the matter because the judge then must agree with that conclusion. As Senator Nolin said, perhaps that is the way the judge might circumvent the legislation.

**Senator Joyal:** The witnesses have answered my questions on the constitutionality of the bill. There is a fundamental principle in the Criminal Code on similar offences that says that different people convicted of the same crime should receive the same sentence. You cannot have a discrepancy in the sentence under the Criminal Code. That, of course, would offend section 7 of the Charter.

Perhaps the intent of the bill has some favourable arguments, which the minister presented to us today. Given how the system works, in particular the clogged bail system, this bill would clog the system further rather than alleviate it. One of the minister's main arguments for the bill was that it would unclog the system. From the statistics that we have heard and from what you have said, instead it will have an adversarial impact on the system. Everyone agrees with that. It is the means that you take to unclog the system that might have an adversarial affect.

When I asked the minister if that would be the case, he said, no. He is so sure that this bill would serve the purposes that he has outlined. It seems to me that there are serious concerns to be looked at before voting on this bill because we might end with a contrary result to the intent of the bill.

**The Chair:** Mr. Chaffe, do you wish to comment?

**Mr. Chaffe:** It is certain, from our association's perspective, that there will be an increase in the workload of the bail system. That can be reasonably expected. You are importing part of the sentencing process into the bail hearing itself, which will likely be fully litigated by defence counsel and Crowns. The jury is out with respect to its impact on trial rates. We have regional disagreement about whether there will be a significant increase in trial rate. Many jurisdictions think that there will be such an increase. Some jurisdictions feel that in specific cases, where the case is overwhelming for the Crown, this will indeed result in earlier guilty pleas sooner in the system.

**The Chair:** How often is the Crown's case that overwhelming?

**Mr. Chaffe:** I say to each one of my jurists that each case is overwhelming.

**The Chair:** Indeed. I am not asking for a precise statistic. However, presumably if it is going to trial, then the Crown's case is not that overwhelming.

**Le sénateur Baker :** Bien entendu, même s'ils parviennent à s'entendre avec la Couronne pour réduire la sentence, cela ne règle pas la question parce que le juge doit être d'accord avec cette entente. Comme le sénateur Nolin l'a mentionné, c'est peut-être ainsi que le juge arrivera à contourner la mesure législative.

**Le sénateur Joyal :** Les témoins ont répondu à mes questions quant à la constitutionnalité du projet de loi. Le Code criminel reconnaît un principe fondamental relatif aux infractions identiques selon lequel des personnes distinctes condamnées pour le même crime devraient recevoir la même sentence. Il ne peut pas y avoir de divergence dans la peine en vertu du Code criminel. Cela violerait, bien entendu, l'article 7 de la Charte.

Peut-être que certains arguments présentés aujourd'hui par le ministre parlent en faveur du projet de loi. Étant donné la manière dont le système fonctionne, en particulier le système engorgé de la libération sous caution, ce projet de loi entraverait plus qu'il ne déchargerait le système au lieu de la faciliter. Un des principaux arguments du ministre en faveur du projet de loi était qu'il désengorgerait le système. Selon les statistiques qui nous ont été présentées et ce que vous nous avez dit, cela aura plutôt des conséquences antagonistes sur le système. Tout le monde s'entend là-dessus. Ce sont les moyens qu'on utilise pour désengorger le système qui pourraient avoir un effet conflictuel.

Lorsque j'ai demandé au ministre si ce serait le cas, il a répondu par la négative. Il est absolument certain que ce projet de loi atteindra les objectifs qu'il a exposés. Il me semble qu'avant de voter en sa faveur, il vaudrait mieux étudier les graves questions soulevées, sinon nous finirons par obtenir le contraire de l'effet attendu du projet de loi.

**La présidente :** Monsieur Chaffe, désirez-vous formuler des remarques?

**M. Chaffe :** Du point de vue de notre association, il est certain que la charge de travail assumée par le système de libération sous caution augmentera. On peut raisonnablement s'y attendre. On transfère une partie du processus de détermination de la peine à l'enquête sur le cautionnement qui, selon toute probabilité, sera entièrement plaidée par les avocats de la défense et de la Couronne. En ce qui concerne l'incidence du projet de loi sur le nombre de procès, nous n'avons pas encore rendu notre verdict à ce sujet. Les régions ne sont pas toutes d'accord pour dire qu'il engendrera une hausse importante du nombre de procès. Bon nombre de juridictions croient qu'il aura cet effet. Certaines juridictions pensent que, dans certains cas où l'affaire est accablante du point de vue de la Couronne, cela entraînera, en fait, le dépôt d'un plaidoyer de culpabilité plus tôt au cours de la procédure.

**La présidente :** La cause de la Couronne est-elle souvent accablante?

**M. Chaffe :** Je dis à mes juristes que chaque affaire est accablante.

**La présidente :** Bien entendu. Je ne vous demande pas un chiffre précis. Cependant, je présume que, si l'affaire est instruite, elle n'est pas accablante du point de vue de la Couronne.

**Mr. Chaffe:** The perspective that is most important is probably that of the accused in this context because he or she has to make the decision to plead guilty. In this bill we are trying to address what incentives are being taken away and what incentives are being added. It is up to the clients of these gentlemen to determine when they feel the case for the Crown is overwhelming. That has been the focus of our analysis.

**Senator Angus:** I commend all of you for your thoughtful, interesting and helpful presentations. I have listened carefully. We talk about our wonderful justice system of which we are so proud in Canada. However, it has many elements, one being the legal provisions on the books that have evolved in the common law. Another element is the infrastructure that we provide or do not provide for that law to be applied. It seems to me that we are talking today about two different things. Mr. Spratt, toward the end of your presentation, you pretty well addressed my point.

We are here to determine whether this will be good law or bad law. I have not heard one of you say that this is bad law. We have heard the minister say that the one-on-one credit works very well without problems in another Western country. However, you are saying that at this time, given the state of the infrastructure, provincial or federal, it will not work properly. You have given us some practical evidence to support that sentiment; but you are not saying that this is a terrible piece of proposed legislation that flies in the face of natural justice and a good system. You are saying that we have terrible facilities in the remand centres and you noted various other things. As a lawyer, I have waited for days and it drives me absolutely crazy. It makes me beat the table and say this is the worst system. What are we doing here; are we living in the Dark Ages?

The message you have given, and that I have given to the extent I can deliver it elsewhere, including the Senate chamber, is that we have a big problem. It is not so much a problem to do with the provisions set forth in this bill, other bills or in the Criminal Code. We just do not have the facilities to operate our system properly in this day and age, in 2009, with this population. It is developing into an unfair and oppressive, disgusting situation.

I think that is the message that I get out of this meeting. However, I have not heard that it is a bad law and I will not have a problem voting for the legislation. However, I would like whatever arguments you will bring to be heard when they try to apply it.

Do you agree, more or less, that the law is not the bad thing here; it is the fact that, in today's infrastructure environment, it will not work? I will use the Baker formula. I think you are all terrific.

**Mr. Spratt:** Even if there are programs and everything is perfect, we must never lose sight that each offender at the stage of conviction is an individual with specific characteristics. Even in a perfect system, those individual characteristics need

**M. Chaffe :** Dans ce contexte, le point de vue le plus important est probablement celui de l'accusé, parce qu'il doit prendre la décision de plaider coupable. Dans le projet de loi, nous essayons de cerner les mesures incitatives qui ont été retirées et celles qui ont été ajoutées. Il incombe aux clients de ces messieurs de déterminer si l'affaire est accablante du point de vue de la Couronne. C'est ce sur quoi notre analyse a mis l'accent.

**Le sénateur Angus :** Je vous félicite tous pour vos exposés réfléchis, intéressants et utiles. J'ai écouté attentivement. Nous avons parlé de notre merveilleux système de justice dont nous sommes si fiers au Canada. Cependant, il comporte de nombreux éléments qui ont évolué dans la common law, notamment les dispositions légales qui se trouvent dans les statuts. L'infrastructure que nous fournissons ou ne fournissons pas afin que la loi soit appliquée en est un autre. Il me semble qu'aujourd'hui, nous parlons de deux choses différentes. Monsieur Spratt, à la fin de votre exposé, vous avez plutôt bien répondu à mon argument.

Nous sommes ici pour déterminer si cette mesure législative sera une bonne ou une mauvaise loi. Nous avons entendu le ministre dire que le crédit d'un jour par jour de détention provisoire fonctionne très bien et sans problème dans d'autres pays occidentaux. Toutefois, vous dites qu'en ce moment, compte tenu de l'état de l'infrastructure provinciale et fédérale, cela ne fonctionnera pas de convenablement. Vous nous avez fourni certaines preuves pratiques pour étayer votre opinion, mais vous n'avez pas déclaré que le projet de loi était une horrible mesure législative qui va à l'encontre de la justice naturelle et d'un bon système. Vous affirmez que les installations des établissements de détention provisoire sont épouvantables et vous avez mentionné diverses autres choses. En tant qu'avocat, j'ai attendu pendant des jours et ça me rend absolument dingue. Cela me donne le goût de frapper sur la table et de dire que ce système est le pire qui soit. Que faisons-nous ici; vivons-nous à l'âge des ténèbres?

Le message que vous nous lancez et que je lance, dans la mesure où je peux le transmettre ailleurs, y compris au Sénat, c'est que nous avons un gros problème. Il ne s'agit pas tant des dispositions de ce projet de loi, d'autres projets de loi ou du Code criminel, mais de l'infrastructure nécessaire pour faire marcher notre système correctement en 2009, en fonction de la population actuelle. L'infrastructure actuelle est tout simplement insuffisante. La situation devient injuste, accablante et regrettable.

Voilà ce que vous semblez me dire aujourd'hui. Vous ne vous êtes toutefois pas opposés au projet de loi. Je ne vois donc pas d'objection à voter pour. Cependant, j'aimerais connaître tous les arguments que vous ferez valoir lorsqu'il sera mis en application.

Reconnaissez-vous que le problème ne découle pas du projet de loi comme tel, mais plutôt du fait qu'il ne donnera pas le résultat escompté compte tenu de l'infrastructure actuelle? Je vais utiliser l'approche Baker; vous êtes tous formidables.

**M. Spratt :** Même s'il existe des programmes et que tout est parfait, nous ne devons jamais perdre de vue qu'au stade de la déclaration de culpabilité, chaque contrevenant affiche des caractéristiques particulières. Que le système soit parfait ou non,



consideration. I think it may be putting the cart before the horse to say that, if we pass this law, it will give incentive to fix up the remand systems; perhaps it should be the other way around. If the remand systems are fixed, this law becomes unnecessary.

**Senator Angus:** That is my point.

**Mr. Spratt:** However, even in a perfect system, judges must be able to apply their discretion to tailor sentences to individuals.

**Senator Angus:** They have that discretion. I do not buy it; erosion, perhaps, in the circumstances. I agree with Senator Wallace. In the very phrase "judicial discretion," regardless of adding or subtracting for time in jail, there is discretion. There are all kinds of discretion. "Erosion" is the word I have heard you use.

**The Chair:** Senator Angus, it is not that this is not a fascinating discussion, but debate is not usually what we do in committee hearings.

**Senator Angus:** I am not trying to debate. Sorry. I was trying to question.

**Mr. Lapowich:** Just to be clear, whether we are talking about elimination or erosion, when you remove or erode judicial discretion, you are harming our system, a system that is not perfect but it is a good system. I refer to minimum sentences, which is not an area we are discussing today.

There are imperfections and the individual things that Parliament could never dream up. You can sit in a room for a long time to try to think of the possible scenarios that may happen and it would be impossible to do so. It would be impossible to ask you to do that. Leaving the discretion with those people that we entrust to exercise it properly is our greatest concern.

I would not agree that we would not have concern.

**Senator Angus:** You would have less concern.

**Mr. Lapowich:** Correct. Our concern is that, even with the erosion, a concern is always there. In terms of the conditions and all the rest, yes, I agree in terms of putting the cart before the horse. What we should be doing, then, is turning our mind to putting the resources where they belong. It is the front end. That is what will make communities safer. Those things enhance rehabilitation rather than warehousing. That is where you get truth in sentencing.

**The Chair:** Mr. Chaffe, what do you think would be the prime steps that we could take to unclog the courts? Is it more money? Is it more judges and courtrooms? Is it more programming? What is it? I do not know. That is my supplementary, prompted by

il faut examiner ces particularités. À mon avis, nous mettons la charrue devant les bœufs en avançant que ce projet de loi nous poussera à résoudre les problèmes des centres de détention provisoire. Ce devrait peut-être être l'inverse; lorsque les problèmes de détention provisoire seront réglés, cette loi deviendra inutile.

**Le sénateur Angus :** C'est ce que je voulais dire.

**M. Spratt :** Cependant, même dans le meilleur des mondes, il faut que les juges puissent utiliser leur pouvoir discrétionnaire afin d'adapter les peines à chaque individu.

**Le sénateur Angus :** Les juges en ont le pouvoir. Je ne crois pas au bien-fondé de miner ce pouvoir, dans les circonstances. Je suis d'accord avec le sénateur Wallace. La notion de « pouvoir discrétionnaire » est comprise dans l'expression même du « pouvoir judiciaire discrétionnaire », que l'on ajoute ou soustraie le temps passé en détention. Il existe bien des formes de pouvoir discrétionnaire. Le mot « miner » est celui que je vous ai entendu utiliser.

**La présidente :** Sénateur Angus, voilà une discussion passionnante, mais les membres du comité ne sont pas ici pour débattre de ces concepts.

**Le sénateur Angus :** Je suis désolé; je ne voulais pas lancer de débat, mais poser des questions.

**M. Lapowich :** Précisons tout de même que quel que soit le terme utilisé, nous allons nuire au système, efficace bien qu'imparfait, si nous éliminons ou minons le pouvoir discrétionnaire. Je fais allusion aux peines minimales qui ne font pas l'objet des discussions d'aujourd'hui.

Il y a des imperfections et des facteurs individuels que les parlementaires ne peuvent pas prévoir. Vous pourriez passer des heures à essayer d'imaginer tous les scénarios possibles, mais vous n'y arriveriez pas. Il serait ridicule de vous le demander. Le plus important pour nous, c'est de laisser de la marge de manœuvre aux personnes à qui nous confions la tâche d'exercer ce pouvoir.

Je doute que nous puissions être sans aucune inquiétude.

**Le sénateur Angus :** Vous seriez moins préoccupés.

**M. Lapowich :** C'est vrai. Le problème, c'est qu'il y aura toujours de quoi s'inquiéter, même si les juges n'ont pas autant de latitude. Pour ce qui est des conditions et ainsi de suite, je suis d'accord; c'est mettre la charrue devant les bœufs. Il faudrait donc s'atteler à mettre les ressources là où elles devraient se trouver. C'est la première étape. C'est ce qui rendra nos collectivités plus sûres. Nous favorisons la réadaptation plutôt que de laisser les gens croupir en prison. C'est d'ailleurs le genre de mesure qui nous permettra d'en arriver à une juste détermination de la peine.

**La présidente :** Monsieur Chaffe, selon vous, quelles étapes fondamentales pouvons-nous prendre pour désengorger les tribunaux? L'injection de fonds supplémentaires? L'embauche de juges et la création de nouvelles salles d'audience? L'ajout de

Senator Angus' reflections. You may answer now or answer part of my question in writing.

**Mr. Chaffe:** I can give you a response to both questions and I would be happy to provide a written response to your central question. The reason the CACC is delighted to be here is because we represent the front-line prosecutors across the country who have to implement the legislation made by Parliament.

We are dealing with a criminal justice system that is either at or well over capacity, depending where you are in the country. Every piece of legislation that you add or change creates some sort of workload issue for us.

If we have a message to this chamber, it is that we hope the legislatures take the criminal justice system as a holistic unit that is made up of many different parts, such as police, prosecutors, defence counsel, Crowns, probation and parole officers, and corrections officers.

Whenever you change something that has an impact and you have to make your changes, I think it is important to listen to the people who have to implement the laws so that you can appreciate that impact. Often, laws are made by fair-minded people but they have an opposite reaction on the ground. That is one of the reasons we are delighted to be here today.

**The Chair:** That may be the core reason why we are not just pleased you are here but why it is so important for us to hear from all of you and, indeed, from others as we continue with our study on this bill.

**Senator Milne:** Mr. Chaffe, earlier this evening, the minister told us quite a few times that this will unclog the courts. However, you have said, quite convincingly, that it will clog-up at least the bail courts. How are the members of this committee supposed to square this circle?

**Mr. Chaffe:** That is a difficult question. I am not sure I want your job description. I can hear all of my member organizations across the country cringing. I am not sure how you will square this circle.

We have attempted to provide this committee with the best prediction we can give as front-line prosecutors, with respect to the impact of this legislation.

**Senator Milne:** Quite frankly, my inclination before tonight was to support this bill but, now, I do not think so.

I will go on, then, to Mr. Gottardi. Following on from Senator Joyal's remarks, what, in your opinion, is the likelihood of a constitutional challenge to this bill, given the previous Supreme Court ruling in the *Wust* case?

programmes? Qu'en pensez-vous? Je n'en ai aucune idée. Voilà ma question qui complète les réflexions du sénateur Angus. Vous pouvez y répondre maintenant ou y donner suite partiellement par écrit.

**M. Chaffe :** Je peux répondre aux deux questions et je serai heureux de vous transmettre une réponse écrite à la question principale. La raison pour laquelle l'ACJE est ravie de témoigner aujourd'hui, c'est qu'elle représente les intérêts de l'ensemble des procureurs canadiens chargés de mettre en application les lois adoptées par le Parlement.

Nous avons affaire à un appareil de justice pénale à pleine capacité ou en surcapacité, selon la région. Chaque nouvelle loi et chaque modification à une loi existante alourdit notre charge de travail.

Le message que nous aimerions lancer à cette chambre est le suivant. Nous espérons que les organes législatifs envisageront l'appareil de justice pénale en tant qu'entité globale à diverses composantes, comme les policiers, les procureurs, les avocats de la défense, les avocats de la Couronne, les agents de probation et de libération conditionnelle et les agents de correction.

À mon avis, lorsque vous devez apporter des modifications qui peuvent avoir des répercussions, il importe que vous écoutiez les personnes qui vont appliquer les lois afin d'en évaluer l'impact. Bien souvent, les lois sont rédigées par des gens bien intentionnés, mais elles ont un effet contraire une fois mises à exécution. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous sommes ravis d'être des vôtres aujourd'hui.

**La présidente :** Voilà peut-être pourquoi votre présence nous réjouit autant et pourquoi il est si important pour nous d'entendre votre témoignage, comme vous l'avez mentionné, ainsi que celui des autres intervenants dans le cadre de notre examen de ce projet de loi.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Chaffe, un peu plus tôt, le ministre a répété bon nombre de fois que ce texte de loi permettrait de désengorger les tribunaux. Cependant, vous avez affirmé, de façon assez convaincante, qu'il va engorger au moins les tribunaux des cautionnements. Comment les membres du comité sont-ils censés se sortir de cette impasse?

**M. Chaffe :** Vous posez une question difficile. Je ne voudrais pas nécessairement être à votre place. Tous nos membres au pays ont un mouvement de recul. Je ne sais pas comment vous devez vous y prendre.

Nous vous avons donné la meilleure prévision possible quant à l'impact de cette loi, du point de vue des procureurs directement touchés.

**Le sénateur Milne :** Très franchement, jusqu'à ce soir, j'avais l'intention d'appuyer ce projet de loi, mais je n'en suis plus certaine.

Enfin, la question suivante s'adresse à M. Gottardi. Dans la foulée des remarques du sénateur Joyal, à votre avis, quelle est la probabilité d'une contestation constitutionnelle de ce projet de loi, compte tenu du précédent arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Wust*?



**Mr. Gottardi:** I think the prospects of constitutional challenges to the legislation are quite high. I think they could be many and varied. I continue to be intrigued by the implications that this sentencing law has on the bail process. There could be an interesting challenge mounted in the sense that this sentencing legislation might highlight and create a super-added emphasis on criminal records and the role that criminal records or prior criminality plays into detention and how that follows through the process and can impact on sentencing and the credit that might be given.

There are already three well-established, well-enumerated grounds for detention. Does this create a fourth, or does it highlight one factor above all others? That is just thinking off the top of my head.

I think the likelihood is quite high that that there will be constitutional challenges of different kinds. Whether those challenges will succeed, I do not know, but that will not be sorted out for a decade. In the meantime, defence lawyers and Crown prosecutors on the front lines have to deal with these issues as they present themselves.

**The Chair:** Thank you all very much indeed. We are grateful to you. We know it is not fun to be part of a big panel where there are many people all being asked to testify, but you have done wonderfully well. We are very grateful to you all.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, September 17, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:52 a.m. to consider Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody).

**Senator Joan Fraser (Chair)** in the chair.

[Translation]

**The Chair:** Welcome everyone. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is continuing its study of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody).

We have with us this morning two very interesting witnesses.

[English]

We are pleased to welcome Professor Julian Roberts from the Centre of Criminology at the University of Oxford; and Professor Michael Weinrath from the University of Winnipeg. Thank you both for appearing before the committee this morning.

Mr. Weinrath, please proceed with your presentation.

**Michael Weinrath, Professor, University of Winnipeg, as an individual:** Good morning and thank you for this opportunity to be of service to the committee. I am pleased to be here on behalf of two entities.

**M. Gottardi :** Je crois qu'il est fort probable qu'il y ait des contestations constitutionnelles. Elles pourraient être nombreuses et variées. Je continue de m'interroger sur les répercussions que cette loi régissant les peines aura sur le processus de cautionnement. Il y a matière à une contestation intéressante, puisque cette loi pourrait conférer un poids démesuré aux casiers judiciaires et aux antécédents dans les conditions de détention et la détermination de la peine de même que du crédit à octroyer.

Il y a déjà trois motifs de détention bien établis et énoncés. Le projet de loi en crée-t-il un quatrième ou met-il en évidence un facteur ayant préséance sur tous les autres? Ce ne sont là que quelques unes des réflexions qui me viennent.

Il est très probable qu'il y aura des contestations constitutionnelles de diverses natures. Je ne sais pas si les appelants auront gain de cause, mais la question ne sera pas réglée avant une bonne décennie. En attendant, les avocats de la défense et les procureurs de la Couronne directement touchés devront composer avec ces questions au fur et à mesure.

**La présidente :** Je vous remercie tous très sincèrement. Nous vous savons gré de votre témoignage. Nous savons qu'il n'est pas amusant de participer à une séance où beaucoup de gens sont invités à témoigner, mais vous vous êtes débrouillés à merveille. Nous vous sommes tous très reconnaissants.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 17 septembre 2009

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, pour étudier le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

**Le sénateur Joan Fraser (présidente)** occupe le fauteuil.

[Français]

**La présidente :** Bienvenue à tous. Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles poursuit son étude du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

Nous accueillons ce matin deux témoins fort intéressants.

[Traduction]

Il nous fait plaisir d'accueillir le professeur Julian Roberts, du Centre de criminologie de l'Université d'Oxford, et le professeur Michael Weinrath, de l'Université de Winnipeg. Je vous remercie tous les deux de comparaître devant le comité ce matin.

Monsieur Weinrath, vous pouvez commencer votre exposé.

**Michael Weinrath, professeur, Université de Winnipeg, à titre personnel :** Bonjour. Je vous remercie de me donner l'occasion de contribuer aux travaux du comité. Je suis ravi de m'adresser à vous au nom de deux entités.

First, when I originally conducted my research in the area of remand, despite my winning personality and wonderful research assistants, it was still necessary to persuade the accused — the inmates — that it would be beneficial to participate in a research study. I said that it would give them a chance to have a voice. However, some looked at me and said, it will be research and publication for you but this voice thing we are not so sure about. I assured them that I would make those efforts, and I am pleased to have that opportunity today.

Second, I am here on behalf of social science and the criminal justice system in the hope that changes to the justice system and legislation affecting the justice system will be based on sound social science and empirical facts.

Some of you have read my article published recently in the *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*. It covers a number of surveys and discussions during the winter of 2006-07 of 226 inmates, some on remand and others on sentence, at the Headingley Correctional Centre in Manitoba.

My other research, with which you might not be familiar as it will be forthcoming, involved in-depth interviews with inmates in Manitoba, Alberta and British Columbia. The sample is smaller but the data are much richer given that each interview was one to two hours. We discussed prison life in Canada and prison life for remand inmates, which is certainly germane to the committee's study of Bill C-25.

Committee members are likely familiar with the facts that remand has gone up, and that the proportion of inmates serving pretrial detention has increased. It has increased at a more significant rate recently. Increased remand is seen throughout the world, although it is at a much higher level in Canada.

One reason that Bill C-25 is being proposed, as I understand it, is the sense that the two-for-one credit currently provided for time spent in pretrial detention is too generous in that it encourages inmates to stay in remand, drag out their cases, tie up the courts and basically try to avoid punishment. Also, when this situation is reported in the media, it brings the justice system in disrepute.

The impetus for the proposed legislation, as I understand it from living in Manitoba and seeing the ministers of justice report in the newspaper on this particular issue, is that the ministers of justice have pressed for this particular legislative change, again focusing on the issue of the two-for-one credit system.

I am concerned about Bill C-25, which is ill-conceived and has two fundamental flaws. As it is written, the bill posits a one-for-one credit, unless reasons can be adduced as to the onerous nature

Premièrement, lorsque j'ai entrepris ma recherche sur la détention préventive, malgré ma personnalité très combative et mes extraordinaires assistants de recherche, il fallait que je persuade les accusés — les détenus — que ce serait profitable pour eux de participer à cette recherche. Je leur ai dit que cela leur donnerait l'occasion de se faire entendre. Cependant, certains n'étaient pas convaincus, ils voyaient seulement le fait que j'allais mener une étude et en publier les résultats. Je leur ai promis que j'allais faire les efforts nécessaires pour qu'ils se fassent entendre, et je suis donc heureux d'avoir l'occasion aujourd'hui de pouvoir m'exprimer pour eux.

Deuxièmement, je suis ici au nom du domaine des sciences sociales et du système de justice pénale, dans l'espoir que les changements que l'on souhaite apporter au système juridique et à la législation connexe seront fondés sur de sérieuses études dans le domaine des sciences sociales et de solides preuves empiriques.

Certains d'entre vous ont lu l'article que j'ai publié récemment dans la *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*. Il fait état des discussions et des sondages menés au cours de l'hiver 2006-2007 auxquels ont participé 226 détenus, condamnés ou en détention préventive, au centre correctionnel Headingley, au Manitoba.

L'autre étude que j'ai effectuée, dont vous n'êtes peut-être pas au courant, car elle sera publiée sous peu, consiste en des entrevues réalisées avec des détenus du Manitoba, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. L'échantillon est moins grand, mais les données sont plus complètes puisque chaque entrevue a duré entre une et deux heures. Les discussions ont porté sur la vie en milieu carcéral au Canada des détenus condamnés et des détenus en détention préventive. Il s'agit là d'un sujet lié à votre étude du projet de loi C-25.

Vous savez fort probablement que le taux de détention préventive a progressé et que la proportion de détenus en détention avant procès a aussi augmenté, et ce, à un rythme plus rapide ces derniers temps. Partout dans le monde, on observe une hausse du taux de détention préventive, mais au Canada, on enregistre un taux beaucoup plus élevé qu'ailleurs.

Je crois comprendre que le projet de loi C-25 est proposé notamment parce que la règle selon laquelle on compte en double le temps passé en détention avant le procès encourage les détenus à demeurer en détention préventive, à étirer leur procès, à monopoliser le tribunal et essentiellement à essayer d'éviter la peine. De plus, quand cette situation est rapportée dans les médias, cela a pour effet de discréditer le système juridique.

Comme je vis au Manitoba et que j'ai souvent lu dans les journaux des commentaires de la part de ministres de la Justice sur le sujet, je crois savoir que ce sont eux qui ont réclamé cette modification législative, mettant l'accent sur le problème que pose la règle du deux pour un.

Le projet de loi C-25 suscite chez moi des inquiétudes, car il a été mal élaboré et il comporte deux lacunes fondamentales. Tel qu'il est rédigé, le projet de loi établit une règle du un pour un, à



of pretrial detention. In that case, an accused can make argument and receive a credit of up to 1.5.

It seems to me that this provision is suddenly a huge departure from what we have seen in Canada. The arguments that we can see in the case law and that are based on empirical research, first done by Professor Martin L. Friedland in the mid-1960s, are that remand life is hard. We know that remand inmates do not have the same access to programs, and live on units. There seems to be some assumption that suddenly, life in remand centres in Canada has become easier. Again, this situation has been discussed in case law numerous times. The Supreme Court articulated it well in *R. v. Wust*. I do not see that anything has changed materially in our remand facilities.

The other issue with enhanced credit for pretrial detention is based on our parole and remission laws in Canada. An inmate who serves a period of time in custody before being sentenced to further custody loses an opportunity to earn remission. An inmate can earn remission on up to one third of the sentence in Canada, which means that federal parole can be applied for at the one-third mark in the sentence.

Various provincial schemes allow the same thing. There has been no change in parole legislation and no change in remission. From the outset, I cannot grasp the one-for-one credit. I suppose it would be up to some defence counsel to argue that this change contradicts previous case law in the matter and is fundamentally unfair to the accused.

The reason for the two-for-one credit still exists. I have conducted research in different sentence and remand facilities. Remand life in Canada is still difficult. There is still little access to programs in remand facilities. Remand centres are crowded. Even the newer facilities in Western Canada such as the new remand centre in Winnipeg built in the 1990s and the centre built in the 1980s in Edmonton are overcrowded. One centre is stuck in a unit with a few other inmates where inmates receive maybe half an hour to 45 minutes of recreation per day. It is not a life that a lot of people would particularly aspire to.

Another flaw in the proposed legislation is that we have not seen much hard evidence on the influence of two-for-one credit on the remand rate. People point to *R. v. Wust*. The remand rate has accelerated over the last 15 years. It is suggested that the biggest contributor is that two-for-one credit is used most consistently.

moins d'évoquer des raisons pour qu'une autre règle soit appliquée à cause d'une très longue période passée en détention avant le procès. Dans un tel cas, l'accusé peut présenter des arguments et obtenir l'application d'une règle de un pour un et demi.

Il me semble que cette disposition ne concorde pas du tout avec la situation que nous avons observée au Canada. Les arguments que nous retrouvons dans la jurisprudence et qui sont fondés sur des recherches empiriques, menées au départ par le professeur Martin L. Friedland, au milieu des années 1960, nous permettent de conclure que la vie des détenus en détention préventive est difficile. Nous savons que ces détenus n'ont pas accès aux mêmes programmes que les autres détenus et qu'ils vivent dans des unités. On semble présumer soudainement que la vie dans les centres de détention préventive au Canada est devenue plus facile. Je le répète, on fait état de cette situation à de nombreuses reprises dans la jurisprudence. La Cour suprême s'est d'ailleurs très bien exprimée là-dessus dans l'arrêt *R. c. Wust*. Je ne vois pas ce qui a changé dans les centres de détention préventive sur le plan matériel.

L'autre problème que pose l'augmentation du crédit accordé pour détention avant procès concerne les lois régissant la libération conditionnelle et la réduction de la peine au Canada. Un détenu qui passe une certaine période en détention avant d'être condamné à une autre période de détention perd une occasion d'obtenir une réduction de sa peine. Un détenu peut mériter au Canada une réduction de sa peine jusqu'à concurrence du tiers de celle-ci, ce qui signifie qu'une demande de libération conditionnelle peut être effectuée au tiers de la peine.

Divers régimes provinciaux offrent la même possibilité. Aucun changement n'a été apporté aux lois régissant la libération conditionnelle et la réduction de la peine. Je n'arrive pas d'emblée à comprendre la raison d'être de la règle du un pour un. Je suppose qu'il appartiendra à un avocat de la défense de faire valoir que ce changement va à l'encontre de la jurisprudence sur la question et que cela est injuste pour l'accusé.

La raison justifiant l'application de la règle du deux pour un est encore valable. J'ai mené des recherches dans différents centres de détention préventive au Canada, et je peux vous dire que la vie y est encore difficile. L'accès aux programmes y est encore restreint. Ces centres sont surpeuplés. Même les installations les plus récentes dans l'Ouest canadien, comme le centre de détention préventive de Winnipeg, construit dans les années 1990, et celui d'Edmonton, bâti dans les années 1980, sont surpeuplés. Il y a même un des centres où les détenus d'une unité ont droit à environ 30 à 45 minutes seulement d'activités récréatives par jour. Ce n'est pas le genre de vie que bien des gens recherchent.

Un autre défaut de cette mesure législative tient au fait que nous n'avons pas beaucoup de preuves de l'influence de la règle du deux pour un sur le taux de détention préventive. On fait souvent référence à l'arrêt *R. c. Wust*. Le taux de détention préventive a progressé au cours des 15 dernières années. On laisse entendre que cela est surtout attribuable au fait que cette règle est appliquée de façon plus systématique.

There are other possible explanations. We know that time to trial has increased significantly. As time to trial increases, the amount of time that a long-term remand inmate can spend in pre-trial detention has increased as well.

Many of you are probably familiar — or maybe you are trying to forget — with your statistics in university when people talked about a spurious common cause. In research, we try to control for alternative explanation. I present to my students one example that everyone can relate to — auto insurance. For many years, consumers received a break on their auto insurance if they were married. The reality is that it did not matter that they were married. It mattered that married people were usually older. If they were older, they were less likely to be in an accident. Age was the biggest contributor to automobile accidents, but marriage became mixed up with age and people thought that somehow being married made them a safer driver.

On one hand, there is the issue of two-for-one credit. I suggest also that the situation involving longer times to trial could be a significant driver in our high rate of remand.

I also have a section on research on enhanced pre-sentence credit. The list is fairly short; there has not been much research. I performed some research. I spent time surveying inmates and talking to them. Let there be no confusion. I would probably conclude from my research that some inmates manoeuvre for two-for-one credit. Perhaps it gives them a feeling of control; perhaps it gives them some feeling that they are beating the system in a small way.

However, the biggest reason for higher remand that came out in my surveys was that inmates felt time to trial was their biggest impediment. In talking to inmates — especially in the in-depth interviews — they become emotional on the subject. In the presentations from the ministers of justice, the ministers think people are colluding in backrooms.

Inmates are upset. They feel the Crown has control. One hears stories about inmates in remand right up to the time of trial and the Crown withdraws charges at the last minute, happy that they were in remand for a 12-month period. There are different perceptions of who is controlling and contributing to this process.

In the research I conduct, surveying or interviewing inmates, people have said, that research is interesting, Professor Weinrath, but could it be that those inmates are not telling the truth? Are they not just self-interested and giving you information in the hope that you will go out and tell everyone that inmates are okay?

Il existe cependant d'autres explications possibles. Nous savons que le temps qui s'écoule avant la tenue d'un procès est beaucoup plus long qu'auparavant. Cela signifie, par conséquent, que le temps qu'un détenu passe en détention avant le procès a lui aussi augmenté.

Un grand nombre d'entre vous se souviennent probablement — ou peut-être essayez-vous d'oublier — de ce qu'on appelait, dans les cours de statistiques à l'université, la corrélation illusoire. Dans le domaine de la recherche, nous essayons de tenir compte de cela. Je donne toujours à mes étudiants un exemple que tout le monde peut comprendre. Pendant de nombreuses années, les consommateurs ont eu droit à un rabais sur leur prime d'assurance automobile s'ils étaient mariés. En réalité, ce n'est pas le fait qu'ils étaient mariés qui avait de l'importance, mais plutôt le fait que les gens mariés sont généralement plus vieux. Comme ils étaient plus vieux, il y avait moins de risque qu'ils aient un accident. L'âge était le facteur le plus important en matière d'accidents, mais les gens en sont venus à penser que le fait d'être mariés faisait d'eux des conducteurs plus prudents.

D'une part, il y a la règle du deux pour un. Mais j'ai tendance à penser que l'augmentation de la période qui s'écoule avant la tenue d'un procès pourrait expliquer une bonne part du taux élevé de détention préventive.

Nous faisons aussi de la recherche sur l'augmentation du crédit accordé pour la détention préventive. La liste des études sur le sujet est assez courte; il n'y a pas eu beaucoup de recherche jusqu'à maintenant. J'ai moi-même effectué quelques études. J'ai mené des sondages auprès de détenus et je me suis entretenu avec eux. Qu'on ne s'y méprenne pas. J'en viendrais probablement à la conclusion que certains détenus essaient de manoeuvrer pour obtenir un crédit équivalant à du deux pour un. Peut-être que cela leur donne un sentiment de contrôle ou peut-être le sentiment qu'ils déjouent un peu le système.

Toutefois, dans les sondages que j'ai menés, la principale raison qui a été donnée par les détenus pour expliquer la hausse du taux de détention préventive est l'augmentation de la période qui s'écoule avant la tenue du procès. Lorsque j'abordais ce sujet avec les détenus — surtout lors des entrevues approfondies — ils devenaient émotifs. Quand les ministres de la Justice prennent la parole, ils affirment avoir l'impression qu'il y a de la collusion dans les coulisses.

Les détenus sont très mécontents. Ils ont le sentiment que la Couronne a le contrôle. On entend des histoires de détenus qui sont en détention préventive jusqu'à la tenue de leur procès, et puis, à la dernière minute, la Couronne retire les accusations, ravie qu'ils aient été en détention préventive pendant 12 mois. Il existe différents points de vue quant à savoir qui contrôle et contribue à ce processus.

En ce qui concerne les sondages que j'effectue auprès des détenus ou les entrevues que je mène avec eux, on me dit que ce genre de recherche est intéressant, mais on me demande s'il est possible que les détenus ne disent pas la vérité. Ne veillent-ils pas uniquement à leur propre intérêt en donnant certaines



You would be surprised what inmates tell us when we survey or interview them — things that are not particularly favourable towards them.

I always wonder why there is a double standard. When I conducted my research at Headingly in Manitoba, I approached the province. I said we should conduct a study to see who is asking for the remands and making all the motions. Who is contributing to this two-for-one credit? I phoned some federal sources about funding. They told me they did not want to fund the study unless everyone wanted to be involved. There was no interest except from Corrections Canada, who had an interest because Corrections Canada receives the brunt of the overcrowding and all the remands.

It seems that Crown agents can go to their ministers and tell them they are sure this high rate of remand is because inmates and lawyers are colluding for two-for-one credit. However, I ask the committee, have people presented empirical studies? Have they reviewed cases or provided anything other than these large correlations where there could be other explanations? I am interested in seeing it if they have provided studies. I could be proven wrong. Perhaps it is the defence and accused who are the large causes of these requests and motions. I am somewhat dubious.

There are two standards. Crown agents can go to their ministers and make these allegations without providing systematic evidence. I perform my due diligence in sampling and analyzing data. I am told the cause is only a bunch of self-interested inmates.

Why would Crown agents be self-interested? This legislation suddenly cuts two-for-one credit to one-for-one. If I were a Crown prosecutor, I think that change would put me in an excellent position to leverage guilty pleas. There clearly seems to be possible self-interest on the part of the Crown.

With respect to the legislation, I will recap. Essentially conditions in remand facilities have not changed in terms of the credit given in the past. Legislation regarding remission and parole has not changed.

If you ask me what is the best thing that could happen, I think that the bill should not proceed. An empirical, properly constructed study should be conducted on why our remand rate is so high. We might learn a number of beneficial things about court processes and how to improve them for the benefit of both the accused and the state.

informations dans l'espoir que je dise à tous qu'ils sont biens? Vous seriez étonnés d'entendre ce que les détenus nous révèlent lors des sondages ou des entrevues — des choses qui ne les font pas particulièrement bien paraître.

Je me demande toujours pourquoi il y a deux poids deux mesures. Quand j'ai mené ma recherche à Headingly, au Manitoba, j'ai communiqué avec les responsables provinciaux. Je leur ai proposé d'effectuer une étude afin de savoir qui demande les détentions préventives et présente les requêtes. Qui contribue à l'application de cette règle du deux pour un? J'ai téléphoné à certaines personnes au gouvernement fédéral pour savoir s'il était possible d'obtenir des fonds. On m'a répondu qu'on ne financerait pas l'étude à moins que toutes les parties concernées veuillent y participer. Personne n'a manifesté l'intérêt d'y prendre part, sauf le Service correctionnel du Canada, car c'est lui qui est le plus touché par le problème du surpeuplement et qui accueille dans ses établissements tous les détenus en détention préventive.

Il semble que les agents de la Couronne peuvent affirmer à leur ministre qu'ils sont persuadés que le taux de détention préventive est élevé parce que les détenus et les avocats agissent de connivence pour obtenir l'application de la règle du deux pour un. Cependant, je poserais la question suivante aux membres du comité : vous a-t-on déjà présenté des études empiriques à cet égard? A-t-on déjà examiné des cas ou fait d'autres corrélations qui pourraient fournir d'autres explications? J'aimerais savoir si des études ont été présentées. Je pourrais avoir tort. Peut-être que ce sont les avocats de la défense et les accusés qui sont en majeure partie à l'origine des demandes. J'ai des doutes.

Il y a deux poids deux mesures. Les agents de la Couronne peuvent présenter de telles allégations à leur ministre sans fournir des preuves systématiques. Je fais preuve de diligence raisonnable lorsque je fais l'échantillonnage et l'analyse des données, et on me dit que tout s'explique par le fait que les détenus ne pensent qu'à leur propre intérêt.

Pourquoi les agents de la Couronne veilleraient-ils à leur propre intérêt? Cette mesure législative fait soudainement passer le rapport de deux pour un à un pour un. Si j'étais un procureur de la Couronne, je crois que, grâce à cette modification, je serais dans une excellente position pour tirer parti d'un plaidoyer de culpabilité. Il est tout à fait possible que la Couronne se soucie de son propre intérêt.

S'agissant de la législation, je vais récapituler. Les conditions dans les établissements de détention préventive n'ont essentiellement pas changé en ce qui a trait au crédit accordé par le passé. La législation en matière de réduction de la peine et de libération conditionnelle n'a pas été modifiée non plus.

Si vous me demandiez quelle serait la meilleure chose à faire, je vous répondrais qu'il vaudrait mieux ne pas adopter ce projet de loi. Il faudrait mener une étude empirique bien structurée afin de déterminer pourquoi le taux de détention préventive au Canada est si élevé. Nous pourrions apprendre certaines choses utiles à propos des procédures judiciaires et de la façon de les améliorer au profit à la fois des accusés et de l'État.

**Julian Roberts, Professor, Centre of Criminology, University of Oxford, as an individual:** I am grateful to the committee for the opportunity to be here again. I am not some pointy-headed British intellectual. I did work many years in Canada.

[Translation]

I am a proud Canadian.

[English]

I have thought about this issue in the last few years. Before I left for Oxford, the issue was big in Ontario. I want to make a few quick points. Mr. Weinrath has covered one of them.

There clearly is what you might call a credit crisis — a pretrial custody credit crisis. Unlike the real credit crisis, this one might be more apparent than real. It is important to put on the table the evidence that this practice is being abused.

You would not want courts to be according three- or four-for-one credit because that would introduce variability. It would undermine public confidence, et cetera. There is a lot of evidence it is happening. The research record is scant.

Whenever people talk about this issue, they talk about anecdotes: I heard about this defendant or accused that was sitting there rubbing his hands in custody, thinking about all the time he was earning. Maybe that is true. Maybe there are such individuals. Maybe there are several of them.

However, we need to see the evidence that it is being abused and that there is inconsistency of application before we take what I consider a fairly radical step of codification. Obviously, Parliament is supreme. Parliamentarians can and do legislate in the field of sentencing. Generally speaking, the relationship that has emerged over the years between the legislature and the courts is the legislature setting the parameters of sentencing — minimum and maximum penalties and important principles. Parliament passed that legislation in 1996.

However, leaving the practice of determining sentence to an individual court — and any time you remove discretion, particularly if you do it with something like a mandatory sentence — it impairs the ability of the court to provide justice. I am not saying codification is not a good idea. I am saying it is something you do not want to do easily or without evidence. I say that to back up the point made by Mr. Weinrath.

One of the grounds for the bill is clear, I think, and that is to restore public confidence. Again, I think we need to see evidence that the public finds the principle of two-for-one credit or 1.5-for-one credit to be outrageous. Generally, I think it is true that people unthinkingly will say that principle does not make sense. However, if you talk to people about sentencing, they will say a lot of things do not make sense. For example, they do not

**Julian Roberts, professeur, Centre de criminologie, Université d'Oxford, à titre personnel :** Je suis reconnaissant au comité de me donner l'occasion de m'adresser à lui. Je ne suis pas un intellectuel britannique borné. J'ai travaillé au Canada pendant de nombreuses années.

[Français]

Je suis Canadien et j'en suis fier.

[Traduction]

J'ai réfléchi à cette question ces dernières années. Avant de partir pour Oxford, on en parlait beaucoup en Ontario. Je vais faire rapidement valoir quelques points. M. Weinrath en a abordé certains.

Il est clair qu'il existe en ce moment ce qu'on pourrait appeler une crise du crédit — une crise concernant le crédit accordé pour détention avant procès. Contrairement à la véritable crise du crédit, celle-là est peut-être plus apparente que réelle. Il est important de présenter des preuves attestant qu'on abuse de cette pratique.

On ne peut pas permettre aux tribunaux d'appliquer une règle de trois ou quatre pour un, car cela entraînerait de la variabilité. La confiance du public s'en trouverait minée, et ainsi de suite. Il est très clair que c'est ce qui se produit. Les recherches sont peu nombreuses.

Quand les gens parlent de ce sujet, ils racontent des anecdotes; par exemple, l'histoire d'un accusé qui se frottait les mains en détention en pensant à tout le temps qu'il était en train de gagner. Peut-être est-ce vrai. Peut-être que ce genre de personne existe. Peut-être qu'il y en a un certain nombre.

Toutefois, il faut prouver qu'il y a des abus et un manque de cohérence dans l'application avant d'adopter ce que je considère comme une mesure assez radicale de codification. Évidemment, le Parlement détient le pouvoir suprême. Les parlementaires peuvent légiférer dans le domaine de la détermination de la peine, et ils le font. De façon générale, la relation qui s'est établie au fil des ans entre les élus et les tribunaux, c'est que les élus fixent les limites des peines; ce sont eux qui en établissent la durée minimale et maximale, ainsi que les principes importants. Le Parlement a adopté la loi à cet effet en 1996.

Or, lorsque l'on place la détermination de la peine entre les mains d'un seul tribunal — et chaque fois qu'on réduit le pouvoir discrétionnaire, surtout en ce qui concerne quelque chose comme une peine obligatoire —, il devient plus difficile pour le tribunal de rendre justice. Je ne veux pas dire que ce n'est pas une bonne idée de codifier; je crois simplement qu'il ne faut pas le faire sans réfléchir et sans avoir de preuves. Je dis cela pour appuyer les propos de M. Weinrath.

Selon moi, un des motifs du projet de loi est évident : vous voulez regagner la confiance du public. Encore une fois, je pense qu'il faut des preuves que le public est outré par le principe du rapport de deux pour un ou d'un et demi pour un. De façon générale, je crois que c'est vrai que les gens vont affirmer sans réfléchir que ce principe est insensé. Toutefois, si vous discutez avec eux de la détermination de la peine, ils vous diront que bien



like a guilty plea. They will say, what do you mean you gave someone a discount because that person pleaded guilty; they are all guilty.

The same is true for the first offender sentencing discount. Why would you give a more lenient sentence because it is a first crime?

When one explains the principles underlying the first offender discount or the guilty plea discount, people understand it. We can explain to the public that it is a bit like a fine: The person is fined \$5,000 and it turns out that person has already paid \$2,000 to the state. Therefore, how much does that person owe? Is it \$3,000 or 5,000?

I think people will accept that time in custody prior to conviction is something that should be considered in terms of the sentence ultimately imposed.

That principle has never really been explained to them and my guess is that courts seldom explain it. Courts could be clearer about the practice. That problem does not necessarily justify a bill that will put in hard numbers a ratio that courts will be bound by.

My third point on the current situation is that the courts have addressed this situation; there is an appellate jurisprudence on pretrial custody credit. We have *Wust*, which has given guidance to the courts. Again, what problem will this bill solve that *Wust* did not address or resolve?

I think the government needs to make a clearer and more compelling case to support this fairly radical piece of legislation. Do not codify or intrude into the exercise of discretion at the trial court level without clear and compelling evidence that it is necessary. If it is necessary, then so be it.

However, I think we need to see a more compelling research record than we have to date. I will stop with that point because we have already taken about 20 minutes.

**The Chair:** That was fascinating and I am sure the questions will be equally fascinating.

**Senator Nolin:** Thank you, Mr. Weinrath, and Mr. Roberts for making yourselves available back in your country, where they are making good laws.

Professor Weinrath, am I right in my analysis of the root cause for the emergence of those credits is mainly from provincial jurisdiction responsibilities?

**Mr. Weinrath:** I would say that, for the conditions —

**Senator Nolin:** I said “mainly.” Of course, there is the calculation of parole, which is purely federal. However, the other reasons mainly arise from the lack of quality of the centres, a provincial responsibility.

des choses sont insensées. Par exemple, ils n'aiment pas les plaidoyers de culpabilité. Ils vont vous demander pourquoi vous avez réduit la peine d'une personne qui a plaidé coupable, puisqu'elles sont toutes coupables.

Il en est de même pour la réduction de la peine dans le cas d'une première infraction. Pourquoi alléger une peine parce que c'est la première fois que la personne commet un crime?

Les gens comprennent lorsqu'on leur explique les principes qui sous-tendent la réduction de la peine dans le cas d'une première infraction et de plaider de culpabilité. Nous pouvons expliquer à la population que c'est un peu comme une amende. Par exemple, une personne reçoit une amende de 5 000 \$, mais on apprend qu'elle a déjà payé 2 000 \$. Combien doit-elle à l'État, dans ce cas : 3 000 \$ ou 5 000 \$?

Je crois que les gens seront d'accord qu'il faut tenir compte du temps passé en détention provisoire au moment de déterminer la peine.

Les gens n'ont jamais vraiment reçu l'explication de ce principe; je ne crois pas que les tribunaux la donnent souvent. Les tribunaux pourraient donner des précisions sur la pratique. Cette situation ne justifie pas nécessairement la création d'un projet de loi qui établit un rapport précis, rapport que les tribunaux seront dans l'obligation d'utiliser.

Troisièmement, les tribunaux ont déjà traité de la question : un précédent a été établi en cour d'appel sur la question du temps alloué pour détention provisoire. L'arrêt *Wust* guide les tribunaux. Je le répète : qu'est-ce que le projet de loi accomplira de plus que l'arrêt *Wust*?

Je crois que le gouvernement doit présenter des arguments plus clairs et plus convaincants pour appuyer cette mesure législative assez radicale. Ne créez pas de loi et n'empêchez pas l'exercice du pouvoir discrétionnaire à l'échelle des procès devant jury sans avoir de preuves claires et convaincantes qu'il est nécessaire de le faire. Si c'est bel et bien nécessaire, soit.

Toutefois, je crois que nous avons besoin de rapports de recherche plus convaincants que ce que nous avons jusqu'à maintenant. Je vais conclure là-dessus puisque nous parlons déjà depuis près de 20 minutes.

**La présidente :** Vos exposés étaient fascinants, et je suis certaine que les questions le seront tout autant.

**Le sénateur Nolin :** Je vous remercie, messieurs Weinrath et Roberts, de vous mettre à notre disposition. De bonnes lois sont créées dans votre pays.

Monsieur Weinrath, ai-je raison de croire que les crédits ont surtout été créés en raison des compétences provinciales?

**M. Weinrath :** Je dirais que les conditions...

**Le sénateur Nolin :** J'ai dit « surtout ». Bien sûr, il y a aussi la détermination de la libération conditionnelle, qui relève strictement du fédéral. Toutefois, les autres raisons découlent surtout de la mauvaise qualité des centres, qui relèvent, eux, des provinces.

**Mr. Weinrath:** That would be true. Administration of remand centres is a provincial responsibility.

**Senator Nolin:** The quality of the education, facilities, the overcrowding and all those conditions is basically in the hands of those who are asking for these amendments, is that true?

**Mr. Weinrath:** Yes, I would say that is true.

**Senator Nolin:** Mr. Roberts, you talked about the credit crisis. Can you inform us about the system in the United Kingdom?

**Mr. Roberts:** The system in most other common law jurisdictions is a lot simpler. That is to say, the court imposes a sentence — six months — and, if the individual has been in detention prior to conviction, the individual will go back to the correctional authority and the authority will take off the two months, let us say, that the individual has already spent in prison.

**Senator Nolin:** That means the credit is one-for-one.

**Mr. Roberts:** It is one-for-one, yes. The issue of the ratio is interesting, and I think it is clear that you could have two separate regimes. One is bail, where the decision to detain is for different purposes and according to different criteria, in which case you do not need a direct comparison necessarily between the two because the decision to imprison after conviction is for a different purpose and follows different criteria.

However, generally speaking, around the common law world, the idea is that the two should be regulated by the same kinds of considerations, and that a day in custody prior to conviction should count the same as one after conviction. If that is the case, then you are sort of forced into a bill that would say 1.5 for the calculations that you will hear about in the next hour.

**Senator Nolin:** According to your expertise, am I right to understand that the Canadian experience is mainly driven by the fact that the courts have used a lot of discretion, building those credits into the sentencing?

**Mr. Roberts:** It is more complicated than that because judges in this jurisdiction — this does not seem to happen elsewhere, in my experience — appear to be sensitive of the question of the adversity of the conditions of pretrial detention. I have heard no discussion in English courts from judges saying: Because the conditions were bad, I will give you double credit.

**Senator Baker:** If I might pick up on that point, the judges do not invent reasons on their own and do not invent things on their own. The case is presented to them by defence counsel and by the Crown. We do not have a judge all of a sudden saying in Canada: This detention centre is disgraceful and violates the United Nations Basic Principles for the Treatment of Prisoners.

**M. Weinrath :** C'est exact. L'administration des centres de détention provisoire relève des provinces.

**Le sénateur Nolin :** La qualité de l'éducation, les installations, le surpeuplement; en gros, toutes ces conditions sont entre les mains des gens qui veulent que ces modifications soient apportées, n'est-ce pas?

**M. Weinrath :** Oui, je dirais que cette affirmation est exacte.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Roberts, vous avez parlé de la crise des crédits. Pouvez-vous nous dire comment on procède au Royaume-Uni?

**M. Roberts :** Dans la plupart des autres États de common law, le fonctionnement est beaucoup plus simple. Le tribunal inflige une peine — six mois, par exemple —; si la personne a déjà passé du temps en détention, elle se présente devant l'autorité correctionnelle, qui déduira les deux mois, disons, que la personne a passé sous garde avant le prononcé de la peine.

**Le sénateur Nolin :** Le rapport est donc d'une journée de moins à purger par journée en détention provisoire.

**M. Roberts :** C'est exact. La question du rapport est intéressante, et je crois qu'il est évident que vous pourriez fonctionner de deux façons différentes. La première a rapport au cautionnement. Dans ce cas-là, on décide de détenir la personne pour des raisons et critères différents; il ne faut donc pas nécessairement faire une comparaison directe entre les deux, puisque la décision de détenir la personne après le prononcé de la peine repose sur d'autres raisons et d'autres critères.

Toutefois, de façon générale, dans les pays de common law, on a tendance à penser que les deux devraient être réglementés en fonction des mêmes considérations, et qu'une journée passée en détention provisoire devrait être l'équivalent d'une journée passée en détention après le prononcé de la peine. Si c'est le cas, vous serez presque obligés d'adopter un projet de loi qui dicte d'utiliser un rapport d'un jour et demi de crédit par jour de détention provisoire, pour faire les calculs dont vous allez entendre parler au cours de la prochaine heure.

**Le sénateur Nolin :** Selon vous, dois-je bien comprendre que la situation au Canada est surtout due au fait que les tribunaux ont beaucoup exercé leur pouvoir discrétionnaire, ce qui a pour résultat que l'allocation de temps pour détention provisoire entre maintenant dans la détermination de la peine?

**M. Roberts :** Ce n'est pas si simple que cela, car les juges d'ici — cela ne se produit pas ailleurs, à ce que je sache — semblent être influencés par les mauvaises conditions qui règnent dans les centres de détention provisoire. Je n'ai jamais entendu un juge anglais dire : « Puisque les conditions étaient mauvaises, je vais vous accorder un crédit double. »

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi de renchérir sur ce point. Les juges n'inventent pas de raisons ou quoi que ce soit d'autre. L'affaire leur est présentée par l'avocat de la défense et le procureur de la Couronne. On n'entend pas de juges au Canada affirmer tout d'un coup : « Ce centre de détention est honteux; il viole les Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus des Nations Unies. »



Correct me if I am wrong, but I do not think other jurisdictions consider a violation of the Basic Principles for the Treatment of Prisoners during sentencing. I think this consideration would be extraordinary in any other jurisdiction that you referenced.

**Mr. Roberts:** In England and Wales, the prison conditions would be affected by jurisprudence relating to the European Court. You are right regarding your first point. The magnitude of the ratio would be a matter of submissions by counsel and not something a court would take upon itself necessarily.

However, in my experience, and from talking to a lot of people, it is common practice for the court to give two-to-one credit and not to wait for a request from counsel to give two-to-one, certainly in the province of Quebec. It is the norm.

**Senator Baker:** In some jurisdictions it occurs. You will notice the Court of Appeal of New Brunswick made that a norm in a judgment by that court. I do not know whether it has been done in any other jurisdiction in the country. Surely, it goes back to what Professor Weinrath mentioned. We have an extreme problem of overcrowding in detention centres whereby there are not enough beds for the persons in the room, and someone is destined to sleep on the floor for two or three years. Usually, the weakest of the bunch ends up sleeping on the floor.

Professor Weinrath, I am surprised that you were able to conduct interviews in remand centres. The prisoners would have been suspicious that you were looking for voice identification or something like that. I am surprised you could interview anyone.

**Senator Angus:** Maybe it was Conrad Black.

**Senator Baker:** He was not on wiretap evidence. Did you make a distinction, professor, between the remand centre and the holding cells — if you are brought from the detention centre to the holding cell, the overnight facility with the toilet in the middle of the floor, lights on 24 hours and the place jammed with people? I quote now from cases — I was about to say Professor Angus, but I mean Senator Angus. I know him mainly from his arguments before the Supreme Court of Canada and not from the local lock-up.

Did you make a distinction in your findings between those two groups of people?

**Mr. Weinrath:** With respect to remand, because there are so many remand inmates, they have actually spilled over into the sentenced facilities. The Headingley Correctional Centre in Manitoba and the Fort Saskatchewan Correctional Centre in Alberta are the flagship facilities in those provinces. They used to hold pretty much all sentenced inmates. A lot of the best programs in the province were run there and the longer term inmates were there.

When I was at Headingley, about 70 per cent of the inmates were remand inmates. These inmates were held on units, usually the old units, and they actually impaired the prison life of the sentenced inmates. When that many inmates are on remand,

Dites-le-moi si j'ai tort, mais je ne pense pas qu'il y ait d'autres pays qui prennent en considération les Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus au moment de déterminer la peine. Je crois qu'il serait extraordinaire de procéder ainsi dans un des endroits que vous avez mentionnés.

**M. Roberts :** En Angleterre et au pays de Galles, la jurisprudence de la Cour européenne influencerait sur les conditions dans les prisons. Votre première affirmation est exacte. Le rapport serait fixé selon les observations des avocats; le tribunal ne l'établirait pas nécessairement de lui-même.

Toutefois, selon ce que j'ai vécu et ce que j'ai entendu dire, les tribunaux utilisent couramment la formule du deux pour un sans attendre que l'avocat en fasse la demande. C'est certainement le cas au Québec. C'est devenu la norme.

**Le sénateur Baker :** Cela se produit à certains endroits. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick en a fait la norme dans un de ses arrêts. Je ne sais pas si elle est la seule au pays à l'avoir fait. Ce point nous ramène certainement à ce que disait M. Weinrath. Nos centres de détention sont extrêmement surpeuplés, au point où il n'y a pas assez de lits pour tous les occupants. Une personne devra donc dormir sur le plancher pendant deux ou trois ans, et cette personne est souvent la plus faible du groupe.

Monsieur Weinrath, je suis surpris que vous ayez réussi à faire des entrevues dans des centres de détention provisoire. Les détenus auraient soupçonné que vous cherchiez à identifier leur voix ou quelque chose du genre. Je suis surpris que vous ayez réussi à leur parler.

**Le sénateur Angus :** C'était peut-être Conrad Black.

**Le sénateur Baker :** On n'avait pas de preuves d'écoute électronique dans son cas. Avez-vous fait une distinction, monsieur, entre les centres de détention provisoire et les cellules de détention provisoire — les détenus sont amenés du centre à la cellule, où ils peuvent passer 24 heures, où la toilette se trouve au beau milieu de la pièce, où les lumières ne sont jamais éteintes et où il y a beaucoup trop de monde? Je cite des affaires — j'allais dire M. Angus, mais je veux dire sénateur Angus. Je le connais surtout en raison des affaires qu'il a débattues devant la Cour suprême du Canada, et non à cause de la cellule du poste.

Dans vos conclusions, avez-vous fait une distinction entre ces deux groupes?

**M. Weinrath :** Il y a tellement de personnes en détention provisoire que certaines d'entre elles sont maintenant placées dans des établissements pour personnes condamnées. Le Headingley Correctional Centre, au Manitoba, et le Fort Saskatchewan Correctional Centre, en Alberta, sont les établissements centraux de ces deux provinces. Avant, presque tous les détenus condamnés étaient envoyés là. C'est là qu'une grande partie des meilleurs programmes de la province se déroulaient et que les détenus à long terme restaient.

Lors de mon passage à Headingley, environ 70 p. 100 des détenus étaient en détention provisoire. Ces détenus restaient dans des blocs, habituellement dans les vieux blocs, et ils nuisaient en fait à la vie en prison des détenus condamnés. Lorsqu'un si grand

everyone's movement must be controlled. Suddenly there is not as much program room. The remand situation spills over and negatively affects the other inmates.

To give credit to the provinces, sometimes in those situations they have tried to provide programming to remand inmates. However, programming is usually short, and sometimes half the inmates are gone before the completion of the program because their case is called up, or sometimes they must make a court appearance. This high rate of remand negatively affects our provincial sentenced inmates.

The other thing that has happened because we have so many inmates on remand — and again, I make the argument that their cases are taking so long to go to trial — is that the average sentence length of inmates going into federal custody is now lower. It used to be that a lot of inmates were sentenced to four to five years. Now they are receiving sentences of between two and three years.

They come into the institution and some of them have significant problems. They have been sentenced to fairly long periods of time and their parole eligibility is coming up soon. The parole officers, the case preparation officers, cannot access programs for them in time to qualify for parole, so they end up spending longer periods in custody.

I agree that a lot of inmates do not receive parole; our parole grant rates are below 40 per cent now. However, for those inmates who are eligible, who could be released and working, making a contribution to Canada, our high rate of remand is providing a disservice to them.

**Senator Baker:** We have approved changes to the Criminal Code relating to availability of bail and the reverse onus. All changes we have made, that this committee has passed within the past two years, have added to the list of people who have to prove, on a reverse onus, that they are allowed out on remand. Perhaps those changes have contributed to the problem.

You made an interesting comment in saying that Canada is in a distinct position, comparatively speaking to other jurisdictions, in that we have so many people on remand. You mentioned that a person you had interviewed said: Look, I can be held here for a year on remand and then the Crown can turn around and say, we will drop the charges and now you can go home.

We heard evidence yesterday that 35 per cent of the people who are charged are never convicted. They are released: they are found innocent, the Crown drops the charge, there is a judicial stay in the proceedings or there is some other reason.

nombre de détenus sont en détention provisoire, les déplacements de chacun doivent être surveillés. Soudain, on n'a plus autant de temps pour les programmes. La détention provisoire a donc des conséquences néfastes sur les autres détenus.

Pour être juste, il faut dire que les provinces ont parfois essayé, dans de telles situations, d'offrir des programmes aux personnes en détention provisoire. Toutefois, ces programmes sont souvent de courte durée, et la moitié des détenus quittent avant la fin parce que leur affaire passe en cour ou parce qu'ils doivent se présenter eux-mêmes en cour. Le taux élevé de détention provisoire a des conséquences néfastes sur les détenus condamnés dans nos provinces.

Une autre répercussion du fait qu'il y a tellement de personnes en détention provisoire — j'en profite pour répéter que les délais avant les procès sont très longs —, c'est que la durée moyenne de la peine des détenus condamnés aux établissements fédéraux est maintenant plus courte. Avant, un grand nombre de détenus étaient condamnés à quatre ou cinq ans d'emprisonnement. Maintenant, les peines sont de deux ou trois ans.

Ils arrivent à l'établissement, et certains d'entre eux ont de graves problèmes. Ils ont reçu des peines assez longues et ils seront bientôt admissibles à la libération conditionnelle. Les agents de libération conditionnelle, les agents de préparation du cas, n'arrivent pas à les placer dans des programmes à temps pour qu'ils obtiennent la libération conditionnelle; ils finissent donc par passer plus de temps en détention.

Je suis d'accord qu'un grand nombre de détenus n'obtiennent pas la libération conditionnelle; le taux n'est même pas de 40 p. 100. Toutefois, notre taux élevé de détention provisoire nuit aux détenus admissibles, à ceux qui pourraient être libérés, qui pourraient travailler et qui pourraient contribuer à la société canadienne.

**Le sénateur Baker :** Nous avons approuvé des changements au Code criminel en matière de liberté sous caution et de renversement du fardeau de la preuve. Tous les changements que nous avons apportés, que le comité a adoptés au cours des deux dernières années, ont allongé la liste des personnes qui doivent prouver, par renversement du fardeau de la preuve, qu'elles peuvent être libérées lorsqu'elles sont en détention provisoire. Ces changements ont peut-être contribué à nos difficultés.

J'ai trouvé intéressant votre commentaire sur le fait que le Canada se trouve dans une situation particulière, comparativement à d'autres endroits, puisque les personnes en détention provisoire sont si nombreuses. Vous avez mentionné qu'une personne que vous avez passée en entrevue a dit : « Écoutez, je peux rester en détention provisoire pendant un an, puis la Couronne peut décider de laisser tomber les accusations et me renvoyer chez moi. »

Hier, nous avons entendu au cours d'un témoignage que 35 p. 100 des personnes accusées ne sont pas condamnées. Elles sont libérées pour une raison ou une autre : on reconnaît leur innocence, la Couronne laisse tomber les accusations, l'instance est suspendue.



If we were to pass an amendment to the bill that would automatically cause the court to turn its attention to compensation for those persons who are found innocent of a charge, which would take into account their legal fees and their loss of time at their jobs, do you think that provision would correct part of the problem?

**Mr. Weinrath:** Certainly, that provision would place a more significant onus on the Crown. Some of the inmates are learned in the law. One inmate pointed out to me that it is hard to win a malicious prosecution suit against the Crown. That provision would create a significant distinction.

The other problem with that provision, though, is plea bargaining in Canada. I am not sure that the defence counsel would strike a deal with the Crown not to pursue that.

We were evaluating a youth program and we interviewed a Crown attorney. It is amazing that Crown attorneys are always concerned about the discretion by the probation officers and administering breaches of probation. As you say, when one mentions to them all the charges that are withdrawn, one is told, that is different.

To go back to your question, yes, I guess that provision would have an impact. I would be worried about the influence of plea bargaining.

**Senator Angus:** I believe you both have acknowledged that the one-to-one ratio is in effect in other countries like Canada, such as the U.K., the U.S. and so on. Is it enshrined in the statutes in those countries?

**Mr. Roberts:** Yes, but the one-to-one is unlike the one-to-one created by Bill C-25. It is one-to-one where a day before carries the same weight as the day after. It is a bit like the Canadian sentencing proposal where sentencing is backdated to start at the point at which the individual entered custody.

**Senator Angus:** However, a day is a day still, rather than a day is two days?

**Mr. Roberts:** Yes, that is correct.

**Senator Angus:** The thing that confuses me is that I think both of you have acknowledged that codification in this way is not a bad thing; only perhaps it is the wrong time to do it. How do each of you answer the following question: If we did not have this overcrowding in Canada, which puts the situation in a distinct position because of the overcrowding and the delays that are prevalent in the bail courts, would you support this bill?

**Mr. Weinrath:** I am sorry, you are asking if —

**Senator Angus:** I am asking you both the same question. If we did not have, as you have described, the conditions that make the situation distinct in Canada — namely, if the conditions in the remand centres, the detention centres and the lock-up were not so

Si nous modifions le projet de loi de façon à ce que le tribunal soit automatiquement appelé à prendre en considération la compensation des personnes trouvées innocentes, y compris pour leurs frais d'avocat et pour le temps perdu à leur emploi, croyez-vous que cette disposition réglerait une partie du problème?

**M. Weinrath :** Certainement. Une telle disposition augmenterait le fardeau de la Couronne. Certains détenus connaissent bien le droit. L'un d'entre eux m'a fait remarquer qu'il est difficile de remporter un procès de poursuite malveillante contre la Couronne. Une telle disposition créerait une distinction importante.

Toutefois, l'autre problème que pose cette disposition est la négociation de plaidoyers au Canada. Je ne suis pas certain que l'avocat de la défense conclurait un accord avec la Couronne pour exclure une telle mesure.

Nous avons passé en entrevue un procureur de la Couronne dans le cadre de l'évaluation d'un programme pour les jeunes. Fait étonnant, les procureurs de la Couronne s'inquiètent toujours au sujet de la discrétion des agents de probation et des manquements aux conditions de probation. Or, comme vous dites, lorsqu'on leur mentionne toutes les accusations qui sont retirées, ils répondent que ce n'est pas la même chose.

Pour revenir à votre question, oui, je pense qu'une telle disposition ferait une différence. Je m'inquièterais au sujet de l'influence de la négociation de plaidoyers.

**Le sénateur Angus :** Je crois que vous avez reconnu tous les deux que le rapport d'un jour crédité par jour passé en détention provisoire en vigueur dans des pays comme le Canada, par exemple au Royaume-Uni, aux États-Unis et ailleurs. Est-il garanti par la loi dans ces pays?

**M. Roberts :** Oui, mais ce rapport est différent de celui que crée le projet de loi C-25. Une journée avant équivaut à une journée après. C'est un peu comme la proposition canadienne selon laquelle la peine serait antidatée de façon à ce qu'elle commence au moment où la personne est entrée en détention.

**Le sénateur Angus :** Toutefois, une journée est encore une journée, et non deux?

**M. Roberts :** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Angus :** Ce que je ne comprends pas, c'est que je pense que vous avez reconnu tous les deux que de codifier ainsi n'est pas une mauvaise idée, sauf que le moment n'est peut-être pas bien choisi. Que répondriez-vous à la question suivante : si nous n'avions pas de problème de surpeuplement au Canada, ce qui nous place dans une situation distincte étant donné non seulement le surpeuplement, mais aussi les délais dans les tribunaux de libération sous caution, appuieriez-vous le projet de loi?

**M. Weinrath :** Désolé, vous nous demandez si...

**Le sénateur Angus :** Je vous pose la même question à tous les deux. Si les conditions au Canada ne rendaient pas notre situation distincte, comme vous l'avez décrite — notamment, si les centres de détention provisoire, les centres de détention et les lieux de

disgusting, and they are not necessarily the same today as they were when you saw them, I saw them or as that 1931 case described them — if the facilities were more modern and not below standard, would you have less of a problem with the bill, or would you have any problem?

**Mr. Weinrath:** You cannot change that, though. Obviously, you want more modern facilities, but I am talking only about life on remand. When individuals are in a sentencing facility, they can move around the facility, apply for programs and think ahead about their life. When they are in a remand unit, they are confined to a single unit.

I think perhaps what you are getting at is that Canada takes a different view of these things than other nations do. We recognize the inequity of being accused of a crime, being held essentially in maximum security custody and being denied even the comforts of life, and the quality of life, that a sentenced inmate has. Canada has recognized that situation.

I am not sure there are not problems with the one-for-one credit; the backdating and trying to prepare inmates for parole in other countries. Again, Canada and our courts have recognized that issue as a problem.

When you play the comparison game, the issue is that these other nations are not as generous as we are, and they do not make these interpretations as we do, but we do not have capital punishment in this country. Do we count the number of nations that have capital punishment and say, we should jump on board? The research in this area has been positive and progressive.

**Senator Angus:** You are telling me something that I might not have understood before. In the U.K. and in the U.S. the ratio is one-to-one, but you have told us that they have bad conditions as well. Canada is not distinct in this situation. I am caught when you say that you cannot fix the remand conditions and the detention centres. My question was hypothetical: If we had modern facilities, no overcrowding and more judges for the bail courts and so forth, would you be against this bill as such? Is it your opinion that this bill is bad law as law?

**Mr. Weinrath:** Yes, I think that the two-for-one credit has been established. As I mentioned in my presentation, the conditions in remand have not changed, and they can change only marginally to improve the conditions. The centres will always be limited in terms of recreation and other things. There are other reasons that we cannot give treatment to people in a remand facility. Because they are accused only, the offer of treatment would place an overt pressure on them to admit guilt. We cannot change those

détention provisoire n'étaient pas dégoûtants (et les conditions ne sont pas nécessairement les mêmes aujourd'hui qu'elles l'étaient lors de votre passage ou du mien, ou comme elles sont décrites dans l'affaire de 1931) —, si les installations étaient modernes et respectaient les normes, auriez-vous encore des préoccupations au sujet du projet de loi?

**M. Weinrath :** Mais vous ne pouvez pas changer la situation. C'est évident que vous aimeriez avoir des installations modernes, mais je parle seulement de la vie en détention provisoire. Les personnes placées dans un établissement de détention après condamnation peuvent se déplacer dans l'édifice, elles peuvent faire demande à des programmes et elles peuvent penser à leur avenir. Lorsqu'elles sont placées dans un bloc de détention provisoire, elles sont confinées à ce bloc.

Je crois que ce que vous essayez de dire, c'est que le Canada n'aborde pas ces questions de la même façon que d'autres pays. Nous reconnaissons l'injustice d'être accusé d'un crime, d'être placé en ce qui équivaut à la détention à sécurité maximale et de n'avoir pas droit aux mêmes comforts et à la même qualité de vie que les détenus condamnés. Le Canada reconnaît la situation.

Je ne suis pas convaincu que le rapport d'un jour crédité par jour de détention provisoire, les antedates et le fait de tenter de préparer les détenus à la libération conditionnelle ne posent pas de problèmes dans d'autres pays. Encore une fois, le Canada et les tribunaux ont reconnu que ces questions n'étaient pas réglées.

Lorsqu'on tente de comparer, il ressort que les autres pays ne sont pas aussi généreux que nous et qu'ils n'interprètent pas les choses comme nous. Ici, nous n'avons pas recours à la peine capitale. Comptons-nous le nombre de pays qui ont recours à cette peine, pour conclure que nous devrions nous joindre à eux? Les recherches que nous avons menées dans ce domaine ont été positives et progressistes.

**Le sénateur Angus :** Vous êtes en train de me dire quelque chose que je n'avais peut-être pas compris jusqu'ici. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, le rapport est d'un jour crédité par jour de détention provisoire, mais vous nous avez dit que les conditions n'étaient pas bonnes là non plus. Le Canada ne se distingue pas sur ce plan. Vous dites qu'on ne peut pas changer les conditions de la détention provisoire et des centres de détention, mais ma question était hypothétique : si nos installations étaient modernes, si elles n'étaient pas surpeuplées, s'il y avait suffisamment de juges pour les tribunaux de libération sous caution, et cetera, seriez-vous contre le projet de loi? Êtes-vous d'avis que le projet de loi est une mauvaise mesure législative?

**M. Weinrath :** Oui, je pense que la formule du deux pour un est déjà établie. Comme je l'ai dit au cours de mon exposé, les conditions de la détention provisoire n'ont pas changé, et on ne peut les changer que légèrement pour les améliorer. Les centres seront toujours limités sur le plan des loisirs et autres. De plus, d'autres raisons nous empêchent d'offrir du traitement aux personnes placées dans les centres de détention provisoire. Puisque ces personnes sont seulement accusées, leur offrir un



conditions materially and we cannot change the fact that they cannot earn remission.

**Senator Angus:** Those conditions are the same in the U.S. and in U.K. and we are not distinct in this situation. We are distinct in the system that we have today and this bill would change that system. Is that right?

**Mr. Weinrath:** We are distinct in the terms of the credit we give.

**Mr. Roberts:** I have two problems with the bill. There are two issues with enhanced credit. The first is the one that you raised on the fact of conditions being much worse in remand facilities than in post-conviction facilities. The second is remission and the fact that an inmate will not serve the whole sentence as determined by a court.

Taking away the first issue still leaves the second issue to be considered. In these other jurisdictions, the day in detention prior to conviction counts the same as post conviction. If you cleared up the two problems that you identified, I do not see a problem with putting the provision in this kind of law. Why would a court, absent these two justifications, enhance when there is no justification for the courts to enhance because these two problems, or two differences, have been resolved?

**Senator Angus:** I would like to ask Mr. Roberts what he said about the one-and-one credit before and after. Would an amendment help this bill that made the one-and-one credit the same before and after, as you have stated that it is in the U.K.?

**Mr. Roberts:** Yes, it would help if you could ensure that the day spent by an individual in custody pretrial equalled a day spent in custody after conviction. Apply my analogy to the fine: The day spent before should be worth \$1 if the day spent after is worth \$1. Currently, the values are: 80 cents for the day before and \$1 for the day after.

**Senator Angus:** It is a just society.

**Senator Wallace:** Your presentations were good. I direct my first comment to Professor Weinrath.

There appear to be numerous reasons for a greater remand population today than in the past, and that population seems to be ever increasing. Delays in going to trial can be one of the factors. However, in your opinion from your research, the impact of these pre-sentence credits has resulted in an increase in the remand population. Is that statement true? Is that one of the factors for the increase?

**Senator Angus:** That is why we are conducting the study.

traitement serait presque les forcer à admettre qu'elles sont coupables. Nous ne pouvons pas changer les conditions sur le plan matériel, ni le fait que le mécanisme de réduction de la peine n'est pas applicable.

**Le sénateur Angus :** Les conditions sont les mêmes aux États-Unis et au Royaume-Uni; nous ne nous distinguons pas sur ce plan. Ce qui nous distingue, c'est la façon dont nous procédons actuellement, et le projet de loi changerait cette façon. C'est bien cela?

**M. Weinrath :** Ce qui nous distingue, c'est le temps que nous allouons pour la détention provisoire.

**M. Roberts :** Il y a deux choses dans le projet de loi qui me préoccupent. L'augmentation du temps alloué pose deux problèmes. Le premier est celui que vous avez souligné : le fait que les conditions dans les centres de détention provisoire sont bien pires que celles dans les centres de détention après condamnation. Le second est la réduction de la peine et le fait que le détenu ne purgera pas toute la peine prononcée par le tribunal.

En éliminant le premier problème, on ne règle pas le second. Dans les autres pays mentionnés, une journée passée en détention avant le prononcé de la peine est équivalente à une journée passée en détention après. Si vous réglez les deux problèmes que vous avez notés, je ne vois pas pourquoi on n'inclurait pas la disposition dans la loi. Pourquoi un tribunal augmenterait-il le temps alloué, en l'absence de ces deux motifs, si les tribunaux n'ont aucune raison de le faire puisque les deux problèmes, ou différences, ont été résolus?

**Le sénateur Angus :** J'aimerais demander à M. Roberts de répéter ce qu'il a dit au sujet de la formule d'une journée avant pour une journée après. Est-ce qu'on améliorerait le projet de loi en le modifiant de façon à ce qu'une journée avant soit équivalente à une journée après, comme c'est le cas au Royaume-Uni, selon ce que vous dites?

**M. Roberts :** Oui, cela aiderait si vous pouviez faire en sorte qu'une journée passée en détention avant le prononcé de la peine soit l'équivalent d'une journée passée en détention après. Reprenez l'analogie de l'amende : si la journée après vaut 1 \$, la journée avant devrait aussi valoir 1 \$. En ce moment, c'est plutôt 0,80 \$ pour la journée avant et 1 \$ pour la journée après.

**Le sénateur Angus :** C'est une société équitable.

**Le sénateur Wallace :** Vous avez présenté de bons exposés. Je me tourne d'abord vers M. Weinrath.

Il semble y avoir beaucoup de raisons pour lesquelles le nombre de personnes en détention provisoire a augmenté, et ce nombre semble continuer à croître. Le délai avant les procès peut compter parmi les facteurs. Toutefois, selon ce que vous avez déduit de vos recherches, le temps alloué pour détention provisoire avant le prononcé de la peine a causé une augmentation du nombre de personnes en détention provisoire. Est-ce exact? Est-ce l'un des facteurs?

**Le sénateur Angus :** C'est pour cette raison que nous menons l'étude.

**Mr. Weinrath:** As you point out, during my presentation I said that some of the inmates stated that they were manoeuvring in remand. It was a small percentage. The bigger issue with the inmates that I interviewed was the length of time to trial. If we want to fix the problem, that issue is the best place to start.

**Senator Wallace:** Minister Nicholson and his department have received requests from all the provincial and territorial justice departments to implement Bill C-25. Obviously, they are of the view from their on-the-ground experience in being responsible for remand facilities that the two-for-one credit or three-for-one credit scheme currently in place has had an adverse impact on their remand population. That is strong evidence for Minister Nicholson and his department to receive. Should they not take that evidence seriously? Is that not strong evidence?

**Mr. Weinrath:** In terms of the recommendations and the various things that can be done, that bill is certainly one of the cheapest alternatives. It would not require as much in the way of resources to implement the bill.

I worked in the criminal justice system for 14 years. I like to go to institutions to walk around and talk to staff and the inmates. It is important to be out there, as they say. Having said that, we know from numerous studies that people in the criminal justice system are like people in occupations everywhere: They tend to want to do things that make life easier for them. This kind of shift in the system would be a boon to Crown prosecutors in terms of their dealings with defence counsel and with the accused.

**Senator Wallace:** I hope that you are not entirely accurate with that view and that principles beyond simply trying to make life easier would influence them to make this kind of recommendation. I hope that furthering the interests of justice in their respective provinces is the main factor. I tend to think the main factor is just that when all is said and done.

As you say, it is one thing for us to sit around this table rather than live the real-life experiences that many have, and see the impact of pre-sentence credits on the remand population. There is a real world and you have been in it, in part through your research. I realize many people have made statements and there are quotes. In looking for opinions of those who have dealt with the problem on the front line, I have a quote from Dr. Matt Logan, an RCMP expert in sex offences, from April 13, 2009. Granted, this quote is one opinion and one experience only. Dr. Logan said that he took two years out of his career and went to jail as a psychologist for Correctional Service of Canada. He found that the two-for-one credit is a scam. He said that the people who are pulling the two-for-one credits are clogging the court system and backing it up even further. He was extremely gratified to see the two-for-one credit disappear.

**M. Weinrath :** Comme vous l'avez souligné, j'ai mentionné au cours de mon exposé que certains détenus avaient déclaré qu'ils faisaient des manœuvres en détention provisoire. Toutefois, le pourcentage n'était pas élevé. Les détenus que j'ai passés en entrevue étaient surtout préoccupés par le délai avant leur procès. Si nous voulons régler la situation, c'est par là qu'il faut commencer.

**Le sénateur Wallace :** Tous les ministères provinciaux et territoriaux ont demandé à M. Nicholson et à son ministère d'adopter le projet de loi C-25. C'est évident que ceux qui sont sur le terrain et qui gèrent directement les centres de détention provisoire sont d'avis que la formule du deux pour un ou du trois pour un utilisée actuellement a des conséquences néfastes sur le nombre de personnes en détention provisoire. C'est là une preuve solide. M. Nicholson et son ministère ne devraient-ils pas la prendre au sérieux? Ne trouvez-vous pas que c'est une preuve solide?

**M. Weinrath :** Sur le plan des recommandations et des diverses mesures que l'on peut prendre, le projet de loi est certainement l'une des options les moins coûteuses. Sa mise en œuvre ne requiert pas beaucoup de ressources.

J'ai travaillé au sein du système de justice pénale pendant 14 ans. J'aime me rendre dans les établissements pour en faire le tour et pour parler au personnel et aux détenus. C'est important d'aller voir ce qui se passe, comme on dit. Cela dit, de nombreuses études ont montré que les gens qui travaillent dans le système de justice pénale sont comme tous les autres travailleurs : ils ont tendance à vouloir se simplifier la vie. Ce genre de changements serait avantageux pour les procureurs de la Couronne, sur le plan de leurs relations avec les avocats de la défense et les accusés.

**Le sénateur Wallace :** J'espère que ce que vous dites n'est pas tout à fait vrai et que des principes plus nobles que celui de se simplifier la vie les poussent à faire de telles recommandations. J'espère que chaque province essaie plutôt d'agir dans l'intérêt de la justice. Je crois qu'au bout du compte, c'est cela, le facteur principal.

Comme vous dites, il y a une différence entre le fait d'être assis ici et de discuter, et celui de vivre ce que beaucoup de personnes vivent et de voir les répercussions du temps alloué pour détention provisoire sur les personnes qui sont, justement, en détention provisoire. Il y a un monde réel et vous le connaissez, en partie grâce à vos recherches. Je sais que de nombreuses personnes ont fait des déclarations et qu'il y a des citations. En cherchant les opinions de personnes qui ont affronté le problème sur le terrain, j'ai trouvé une citation de Matt Logan, un expert en infractions sexuelles à la GRC, qui date du 13 avril 2009. C'est vrai qu'il s'agit d'une seule opinion et d'une seule expérience. M. Logan dit avoir mis sa carrière de côté pendant deux ans pour aller passer du temps en prison en tant que psychologue pour le Service correctionnel du Canada. Selon lui, la formule du deux pour un est une arnaque. Les personnes qui obtiennent le deux pour un engorgent l'appareil judiciaire et contribuent au retard. Il était très heureux d'apprendre qu'elle serait éliminée.



I do not say that on the basis of that opinion, we should implement changes to the Criminal Code, but we are hearing about the various experiences on the ground — yours, those of provincial justice departments, and those of law enforcement across the country, which seem to be strongly in favour and unanimous in their support for this proposed legislation. Yes, I suppose there can always be additional studies, and I do not dismiss that need. However, I am saying that my belief is that the department has been in receipt of real life experience that supports Bill C-25. Do you agree?

**Mr. Weinrath:** People often make their representations on the basis of their own perspective, and of the importance of the issue to them. There are situations where people have used the two-for-one credit; I did not dispute that. However, that view is not true research. You quoted one person. At least I surveyed some 220 inmates and spent time talking to other inmates. I have tried to conduct research that is systematic, although it is not as good as the research that should be done on this issue. If someone were to commission a study and found the general weight of the results with respect to more action on the part of defence counsel vis-à-vis delaying time to trial through the use of the two-for-one credit, I would say that it was fine, provided the weight of the evidence bore out that view.

We have a great number of representations from the ministers of justice. I do not want to suggest that people in the justice system are totally self-interested and manoeuvring because people generally are sincere in wanting to do their jobs well.

**Senator Wallace:** I was sure that is what you thought and maybe had overstated a bit. Thank you for clarifying that point.

**Senator Dickson:** Professors, there is a provision in the proposed bill — as you are aware — for an increase to 1.5-to-one credit if the circumstances are justified. I am interested in your comments on how you feel about that provision and the extent to which there is still discretionary power for the judge, depending upon the circumstances. Why do the U.K. and other jurisdictions not have such provisions?

**Mr. Roberts:** The 1.5-to-one ratio itself goes back to the question of whether one wants pre-trial detention to be considered with the same weight as post-conviction detention. The figures are clear: Take into account remission. Professor Webster and Professor Doob will give you evidence on this in a moment. Credit cannot be one-for-one because a day of post-conviction custody will be subject to remission, whereas it is not the case for the pre-trial detainee.

Therefore, we are forced by the existence of that correctional structure to 1.5-to-one credit before we even consider enhancing that ratio for particularly adverse prison conditions. I think 1.5-to-one would be the point of départ. I would not want it to go much higher because the problem is a correctional one. If these conditions are bad, the problem should be solved by correctional authorities and not by individual judges. We might want to increase, or allow room to increase, because that is the tradition or has been the tradition, but not particularly big increases.

Je ne veux pas dire que nous devrions nous fonder sur cette opinion pour modifier le Code criminel, mais nous avons reçu des commentaires de diverses parties sur le terrain — vous, les ministères de la Justice des provinces, la police de partout au pays —, et toutes semblent appuyer fortement le projet de loi. Oui, nous pourrions toujours mener d'autres études, et je n'en écarte pas le besoin. Toutefois, je crois que le ministère a reçu des comptes rendus d'expériences réelles qui appuient le projet de loi C-25. Êtes-vous d'accord?

**M. Weinrath :** Les gens fondent souvent leurs déclarations sur leur propre point de vue et sur l'importance qu'ils attachent à la question. C'est vrai qu'il est arrivé que des gens abusent de la formule du deux pour un; je n'ai pas nié ce fait. Toutefois, le point de vue présenté ne constitue pas une véritable étude. Vous avez cité une seule personne. Au moins, j'ai enquêté auprès d'environ 220 détenus et j'ai pris le temps de parler à d'autres. J'ai tenté de mener des recherches méthodiques, même si elles ne sont pas aussi bonnes que celles qui doivent être faites sur la question. Si on commandait une étude, et cette étude montrait que les avocats de la défense prennent des mesures pour reporter le procès et utiliser la formule du deux pour un, je l'accepterais, en autant que les preuves confirment ce point de vue.

Les ministres de la Justice ont fait un grand nombre de déclarations. Je ne veux pas dire que les gens qui travaillent dans le système de justice pénale sont complètement égoïstes et manipulateurs; en général, les gens cherchent sincèrement à bien faire leur travail.

**Le sénateur Wallace :** J'étais certain que c'était ce que vous pensiez et que vous aviez peut-être exagéré un peu. Merci d'avoir apporté cette précision.

**Le sénateur Dickson :** Messieurs, le projet de loi contient, comme vous le savez, une disposition qui prévoit un rapport d'un et demi pour un dans les cas où les circonstances justifient une telle augmentation du temps alloué. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette disposition. Les juges conservent-ils suffisamment de pouvoir discrétionnaire, selon les circonstances? Pourquoi n'y a-t-il pas de telles dispositions au Royaume-Uni et ailleurs?

**M. Roberts :** Le rapport d'un et demi pour un nous ramène à la question de savoir si on veut que la détention provisoire ait le même poids que la détention après le prononcé de la peine. Les données sont claires; pensez au mécanisme de réduction de la peine. MM. Webster et Doob vous en parleront dans quelques instants. La formule employée ne peut pas être d'un pour un parce que la détention après condamnation peut faire l'objet d'une réduction de la peine, mais non pas la détention provisoire.

Cette structure correctionnelle nous oblige donc à employer le rapport d'un et demi pour un avant même de penser à l'augmenter dans les cas où les conditions dans les prisons sont particulièrement mauvaises. Selon moi, le rapport d'un et demi pour un est le point de départ. Je ne voudrais pas qu'il augmente de beaucoup puisque le problème se situe sur le plan correctionnel. Si les conditions sont mauvaises, ce sont les autorités correctionnelles qui doivent régler la situation, et non pas les juges. Nous voudrions peut-être faire des augmentations ou

Why other jurisdictions have not increased the ratio is a bit of a mystery to me. I tried to find out by talking to colleagues in the United Kingdom — England and Wales. There has not been a debate about whether adverse pre-trial conditions should be considered differentially or should be given consideration at the time of sentencing. This is in part because of the mechanism that the sentence begins when someone enters custody. The question does not arise in those other jurisdictions in part.

**Mr. Weinrath:** Essentially, the decision of *R. v. Wust* talks about discretion for the judiciary at the point of sentencing in terms of giving enhanced pre-trial credit. Increasing, or sometimes decreasing, credit in the case of offenders who have not shown up to court and reoffended has always been the purview of judges. I see it as trying to reduce the ability of the judiciary to give enhanced credit. That situation is not a change in some respects, but it has definitely been capped at 1.5-to-one credit.

We have to think about the pre-trial experience of people. We saw in a court decision in Manitoba that credit was given to someone who was on bail and had a curfew. Essentially, when someone has a curfew from 6 p.m. to 6 a.m. or an all-day curfew, it is like being in prison or having a conditional sentence. With some controversy, the sentencing judge gave the individual some credit.

That situation is where the courts have differed from corrections. The point was made earlier that institutions rarely look at the conditions in the institution. There are some places in the U.S. where they looked at the conditions in the institution and started releasing inmates early. Canada has never done that. The courts must take into account efforts at treatment, obtaining employment and making some effort, which is generally harder to do when individuals are in custody than when they are in the community.

Those things in the bill are good. However, credit is obviously capped to try to reduce the opportunities for the accused.

**Senator Joyal:** I want to return to the *Wust* decision of the Supreme Court in 2000 that you mentioned in your presentation. Paragraph 45 of the decision states:

In the past, many judges have given more or less two months credit for each month spent in pre-sentencing detention. This is entirely appropriate even though a different ratio could also be applied, for example if the accused has been detained prior to trial in an institution where he or she has had full access to educational, vocational and rehabilitation programs. The often applied ratio of 2:1 reflects not only the harshness of the detention due to the absence of programs, which may be more severe

permettre une certaine marge de manœuvre étant donné la tradition actuelle, mais les augmentations ne devraient pas être de beaucoup.

Je ne sais pas vraiment pourquoi le rapport n'a pas été augmenté ailleurs aussi. J'ai parlé à des collègues du Royaume-Uni — d'Angleterre et du pays de Gales — pour en savoir plus. Il n'y a pas eu de débat autour de la question de savoir s'il faudrait tenir compte des mauvaises conditions en détention provisoire au moment de déterminer la peine. Cela est dû en partie au fait qu'on considère là-bas que la peine commence au moment où la personne entre en détention. La question n'a donc pas été soulevée ailleurs.

**M. Weinrath :** L'arrêt *R. c. Wust* parle en gros du pouvoir discrétionnaire dont jouit l'appareil judiciaire dans la détermination de la peine en ce qui concerne l'augmentation du temps alloué pour détention provisoire. Le fait d'augmenter ou de diminuer le temps alloué dans le cas de délinquants qui ne se sont pas présentés en cour ou qui ont récidivé a toujours été du ressort des juges. Je vois la mesure comme une tentative de réduction du pouvoir de l'appareil judiciaire d'augmenter le temps alloué. À certains égards, la situation n'a pas changé, mais on a certainement limité le temps qu'on peut allouer à un rapport d'un et demi pour un.

Nous devons penser à ce que les gens vivent avant le prononcé de la peine. Un tribunal au Manitoba a alloué du temps à une personne libérée sous caution qui avait un couvre-feu. Avoir un couvre-feu de 18 heures à 6 heures ou toute la journée, c'est comme être en prison ou être emprisonné avec sursis. Le juge a alloué du temps à la personne, ce qui a soulevé une petite controverse.

C'est dans de telles situations que les tribunaux se distinguent du service correctionnel. Quelqu'un a mentionné plus tôt qu'il est rare que les établissements examinent dans quel état ils sont. À certains endroits aux États-Unis, des détenus ont été libérés plus tôt que prévu à la suite d'examen de l'état des établissements. Cela ne s'est jamais fait au Canada. Les tribunaux doivent prendre en considération les efforts déployés pour obtenir du traitement et un emploi, ce qui, de façon générale, est plus difficile à faire pour une personne en détention que pour une personne en liberté.

Ces parties du projet de loi sont bonnes. Toutefois, il est évident qu'on limite le temps alloué afin de tenter de réduire les possibilités pour les accusés.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais revenir sur l'arrêt *Wust* prononcé par la Cour suprême en 2000; vous en avez parlé au cours de votre exposé. Selon le paragraphe 45 de l'arrêt :

Dans le passé, nombre de juges ont retranché environ deux mois à la peine du délinquant pour chaque mois de détention présentencielle. Cette façon de faire est tout à fait convenable, quoiqu'un autre rapport puisse aussi être appliqué, par exemple si l'accusé a été détenu avant son procès dans un établissement où il avait pleinement accès à des programmes d'enseignement, de formation professionnelle ou de réadaptation. Le rapport de deux pour un qui est souvent appliqué reflète non seulement la



in some cases than in others, but reflects also the fact that none of the remission mechanisms contained in the Corrections and Conditional Release Act apply to that period of detention. "Dead time" is "real" time. The credit cannot and need not be determined by a rigid formula and is thus best left to the sentencing judge, who remains in the best position to carefully weigh all the factors which go towards the determination of an appropriate sentence, including the decision to credit the offender for any time spent in pre-sentencing custody.

As Professor Roberts said, we now are asking to limit that discretion in a way that it will be one-for-one. It is the judge who will decide if special circumstances or circumstances justify a maximum. We did not hear evidence of the impact on the system of the change from two-to-one to 1.5-to-one.

Will reducing the credit from two to 1.5 have a big effect on the so-called limitation of clogging the system? That point has not been made. It has been stated, but you said in your previous answer that the department has no study on this issue. If the department had studies, they would have tabled them when we asked for them, and they were unable to provide any information.

Witnesses from the Department of Justice were here yesterday. They mentioned they have reviewed 110 cases where the average credit was about two-for-one. However, they did not provide us with data that established a clear link of the impact on clogging the system. You stated in your presentation that the average time to process cases from the first court appearance to final decision was up 47 per cent from 1997 to 2007. The witnesses were unable to provide any real data on the impact of the increase in remand on the increase of time to process a case. There are parallels, but the relationship is not well established.

If we make those changes, are we making changes in the context of tabloid justice? A case may receive significant media coverage. People become furious. The open-line programs begin and place pressure on politicians, who then want to intervene.

If we change a system that has been evaluated by the Supreme Court of Canada as the most appropriate system, we need additional information on the relationship between the increase of remand and its impact on the extension of times to proceed with a case. This relationship has not been established before the committee thus far. We were informed that the change would unclog the courts. It seems to me that the change would have more of an impact on the penitentiary system than the court, per se. We heard from a representative of the Crown attorney

rigueur de la détention en raison de l'absence de programmes, rigueur qui peut être plus grande dans certains cas que dans d'autres, mais également le fait qu'aucun des mécanismes de réduction de la peine prévus par la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition ne s'applique à cette période de détention. Le « temps mort » est de la détention « concrète ». Comme la période à retrancher ne peut ni ne doit être établie au moyen d'une formule rigide, il est par conséquent préférable de laisser au juge qui détermine la peine le soin de calculer cette période, car c'est encore lui qui est le mieux placé pour apprécier soigneusement tous les facteurs permettant d'arrêter la peine appropriée, y compris l'opportunité d'accorder une réduction pour la période de détention.

Comme M. Roberts l'a dit, nous demandons maintenant de limiter ce pouvoir discrétionnaire de manière à ce que le rapport soit d'un jour pour chaque jour passé sous garde. Il revient au juge de décider si des circonstances particulières ou des circonstances justifient une période maximale. Nous n'avons pas entendu de témoignages sur l'incidence qu'un changement du rapport de deux jours pour un jour à un rapport d'un jour et demi pour un jour aurait sur le système.

Faire passer le crédit de deux jours à un jour et demi aura-t-il un effet considérable sur le désengorgement du système? Le sujet n'a pas été abordé. Il a été soulevé, mais vous avez dit dans votre dernière réponse que le ministère ne dispose d'aucune étude sur la question. S'il avait des études, il les aurait soumises quand nous les avons demandées, et il n'a pas été en mesure de nous fournir de l'information.

Des témoins du ministère de la Justice étaient ici hier. Ils ont dit avoir examiné 110 cas où le crédit moyen était d'environ deux jours de crédit pour chaque jour passé en détention provisoire. Ils ne nous ont toutefois pas fourni des données permettant d'établir qu'il y avait clairement une incidence sur l'engorgement du système. Vous avez dit dans votre déclaration que la période moyenne pour traiter les causes, depuis la première comparution en cour jusqu'à la décision finale, avait augmenté de 47 p. 100 entre 1997 et 2007. Les témoins n'ont pu fournir aucune donnée réelle sur l'incidence de l'augmentation de la détention provisoire sur la prolongation du temps nécessaire pour traiter une cause. Il y a des parallèles, mais la relation n'est pas bien établie.

Si nous apportons ces changements, le faisons-nous dans le contexte des articles qui paraissent dans la presse? Une cause peut susciter beaucoup d'intérêt dans les médias. Les gens deviennent furieux. Les tribunes radiophoniques traitent du sujet et exercent des pressions sur les politiciens, qui veulent alors intervenir.

Si nous changeons un système qui a été décrit par la Cour suprême du Canada comme étant le système le plus approprié, il nous faut de l'information additionnelle sur la relation qui existe entre l'augmentation de la détention provisoire et son incidence sur la prolongation du temps nécessaire pour traiter une cause. Cette relation n'a pas été établie devant le comité jusqu'à présent. On nous a informés que le changement désengorgerait les tribunaux. Il me semble que le changement aurait davantage une incidence sur le système pénitentiaire que sur les tribunaux à

yesterday who described the impact on the system. It was not at all to unclog the system. The impact was more in terms of the bail system. In fact, rather than solving problems, the change will create more havoc in the administration of justice.

I am still wrestling with the fact that there are too many unanswered elements in the equation for us to conclude that the bill is appropriate in the present circumstances of the state of the law, as identified by the Supreme Court in 2000, and what we are asked to accept here.

**Mr. Roberts:** If I were a legislator and someone made a legislative proposal, I would want to know first of all what problem this legislation or this bill will address. The problem is spiralling remand population as a result of enhanced credit, exploitation of the credit by accused persons who are encouraged by wily defence counsel, et cetera. First, I would like to see good hard numbers about the problems the legislation is to address. Second, I would like to see what impact the legislation will have.

Senator, you mentioned the issue of the difference in changing from two credits to 1.5 will make. It is an impact analysis. You can do a simulation. Why would you not do that simulation? It is called evidence-based legislation. That is what it is all about: Talk me out of that position.

That is what you need; you need those two things. I am not taking an ideological position against this bill. I am saying you need the evidence to know if the bill is necessary and to know the impact the bill will have, including and most especially, the point you raised.

**Mr. Weinrath:** I do not think these studies are impossible to conduct. The evidence is there. You have to go to the court records and look through transcripts, endorsements on information and maybe make some observations. You can make projections.

You can also make projections on alternative explanations for the build-up in the remand system. You can plot, perhaps, what might happen if you committed resources to the provinces, or if they committed resources for more night courts and more available court dates, to try to move these cases through sooner.

Again, you would not have to commit resources. However, people could prepare simulations and provide information to you in terms of crafting the legislation.

**Senator Joyal:** In your study on the inmate population in the context of remand, would the impact on the rehabilitation process afterward be greater on people who stayed for a longer period than others?

proprement parler. Un représentant du procureur de la Couronne nous a expliqué hier l'incidence que le changement aurait sur le système. Ce n'était pas du tout le désengorgement du système. L'effet se ferait surtout sentir au niveau du système de libération sous caution. En fait, plutôt que de régler les problèmes, le changement perturbera davantage l'administration de la justice.

Je trouve qu'il y a encore trop d'éléments sans réponse dans l'équation pour que nous puissions conclure que le projet de loi est approprié dans l'état actuel du droit, comme l'a relevé la Cour suprême en 2000, et j'ai des doutes quant à ce qu'on nous demande d'accepter.

**M. Roberts :** Si j'étais un législateur et que quelqu'un faisait une proposition législative, je voudrais d'abord savoir les problèmes que cette mesure législative ou ce projet de loi réglerait. Le problème, c'est la hausse du crédit qui a une incidence sur la population en détention provisoire, l'exploitation du crédit par des accusés qui sont encouragés par des avocats de la défense rusés, et cetera. Premièrement, j'aimerais voir des données fiables concernant les problèmes que le projet de loi va régler. Deuxièmement, j'aimerais savoir les répercussions que la mesure législative aura.

Vous avez parlé de la différence qu'il y aura si on fait passer le crédit de deux jours à un jour et demi. C'est une analyse des répercussions. Vous pouvez faire une simulation. Pourquoi ne la feriez-vous pas? C'est ce qu'on appelle une mesure législative fondée sur des preuves. Voilà de quoi il retourne : Persuadez-moi de penser autrement.

C'est ce dont vous avez besoin; il vous faut ces deux éléments. Je ne parle pas d'une position idéologique contre le projet de loi. Je dis que vous avez besoin de données probantes pour savoir si le projet de loi est nécessaire et connaître les effets qu'il aura, y compris, et surtout, le point que vous avez soulevé.

**M. Weinrath :** Je ne pense pas qu'il soit impossible de mener ces études. Les preuves sont là. Il faut aller aux Archives judiciaires et examiner les transcriptions, l'information à l'appui et peut-être certaines observations. Vous pouvez faire des projections.

Vous pouvez aussi faire des projections sur d'autres explications pour justifier l'engorgement du système de détention provisoire. Vous pouvez peut-être envisager ce qui pourrait arriver si vous affectiez des ressources aux provinces, ou si le ministère affectait des ressources pour tenir plus d'audiences le soir et avoir plus de dates prévues pour les audiences, pour essayer de régler les causes plus rapidement.

Là encore, vous n'auriez pas à engager des ressources. Des gens pourraient toutefois préparer des simulations et vous fournir de l'information sur la rédaction du projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** Dans votre étude sur la population carcérale dans le contexte de la détention provisoire, les répercussions sur le processus de réadaptation subséquent seraient-elles plus grandes sur ceux qui ont été incarcérés plus longtemps que d'autres?



**Mr. Weinrath:** I think that impact is part of the larger concern. I conducted research on motivation for treatment among our remand inmates. For sentenced remand inmates, motivation comes out at 60 per cent. To be fair, some remand inmates may not feel they are guilty or that they have any difficulties. There is an interest in treatment, but again the availability is limited.

My concern is that inmates are spending more time in remand. They are not spending time in sentenced facilities where they have access to rehabilitation programs. The other thing is that, when they are sentenced, they have time to reflect on what it is that they will do. If you have ever worked in a remand centre or with inmates, you will know that their focus is on their case. Usually when I interviewed an inmate in remand, it took half an hour to hear about their case before we could move to the other issues I wanted to talk to them about. Their case is what dominates their thoughts. When will I talk to my lawyer? What is the Crown doing? How is the case moving forward?

Even if they are not taking programs, at least, when they are sentenced, they are thinking about what they will do when they are released. Contrary to what many people say, usually once inmates are sentenced — at least at the beginning — they are becoming tired of being in prison and they are starting to think of other things.

The overall phenomenon of more people spending more time in remand is negative for inmates. It would be good if we could move cases to trial sooner so that inmates spend more time in a more rehabilitative environment.

**The Chair:** Before I go to Senators Baker and Senator Wallace on a brief second round, I want to clarify something for my own understanding. It is this business of “a dollar is a dollar.”

If the sentence is calculated from the day the inmate is taken into custody, the difference in practical effect between that calculation and simply providing a credit of one day as would be proposed in this bill would be, I assume, on parole eligibility? That difference is the main one we are talking about here, right?

**Mr. Roberts:** Yes, that branch is one of the two branches for considering enhanced credit. They would be equated if you adopted a model of that kind.

**The Chair:** I wanted to ensure that I was not misunderstanding what we were talking about. We are well into overtime with these witnesses. I ask Senator Baker and Senator Wallace to be as concise as possible.

**Senator Baker:** That clarification from the chair a moment ago was referenced by Senator Angus, who suggested that, perhaps, there would be an amendment to the bill. I do not know if Senator Angus was suggesting an amendment to the bill to make it —

**M. Weinrath :** Je pense que les répercussions font partie de la préoccupation plus générale. J'ai effectué des recherches sur la motivation des personnes en détention provisoire à suivre un traitement. Dans 60 p. 100 des cas, les personnes condamnées sont motivées à suivre un traitement. Pour être juste, certaines personnes en détention provisoire peuvent avoir l'impression qu'elles ne sont pas coupables ou qu'elles n'ont aucun ennui. On s'intéresse au traitement, mais la disponibilité est encore limitée.

Le fait que les prisonniers passent plus de temps en détention provisoire me préoccupe. Ils ne passent pas de temps dans des établissements correctionnels où ils ont accès à des programmes de réadaptation. Il y a aussi le fait que lorsqu'ils sont condamnés, ils ont le temps de réfléchir à ce qu'ils vont faire. Si vous avez déjà travaillé dans un centre de détention provisoire ou avec des détenus, vous savez que leur cause est leur préoccupation première. Quand j'interrogeais les prévenus en détention provisoire, je devais habituellement les écouter parler pendant une demi-heure de leur cause avant de pouvoir passer à d'autres sujets dont je voulais discuter avec eux. Leur cause occupe leurs pensées. Quand vais-je pouvoir parler à mon avocat? Qu'est-ce que la Couronne fait? Comme la cause avance-t-elle?

Même s'ils ne suivent pas les programmes, quand ils sont condamnés, ils pensent au moins à ce qu'ils feront lorsqu'ils seront libérés. Contrairement à ce que bien des gens disent, une fois que les détenus sont condamnés — du moins au début —, ils finissent habituellement à en avoir assez d'être en prison et ils se mettent à penser à autre chose.

Le phénomène général selon lequel un plus grand nombre de personnes passent plus de temps en détention provisoire a un effet négatif sur les détenus. Ce serait bien si nous pouvions porter les causes devant les tribunaux plus rapidement pour que les détenus puissent passer plus de temps dans un milieu de réadaptation.

**La présidente :** Avant de céder la parole aux sénateurs Baker et Wallace pour un bref deuxième tour, je veux clarifier un point pour m'assurer de bien comprendre. On parle ici qu'« un dollar, c'est un dollar ».

Si la peine est calculée à partir du jour où la personne est placée en détention, dans la pratique, la différence entre ce calcul et le fait de simplement accorder un crédit d'un jour, comme il est proposé dans le projet de loi, serait la libération conditionnelle, je présume? C'est la principale différence dont il est question ici, n'est-ce pas?

**M. Roberts :** Oui, cet aspect est l'un des deux éléments en jeu pour envisager la bonification du crédit. Ils seraient considérés si l'on adoptait un modèle de ce genre.

**La présidente :** Je voulais m'assurer que je comprenais bien ce dont nous parlions. Nous avons dépassé de beaucoup le temps qu'il était prévu de passer avec ces témoins. Je demande aux sénateurs Baker et Wallace d'être le plus concis possible.

**Le sénateur Baker :** La clarification que la présidente vient de faire a été évoquée par le sénateur Angus, qui a dit qu'un amendement serait peut-être apporté au projet de loi. Je ne sais pas si le sénateur Angus parlait d'un amendement au projet de loi pour le rendre...

**Senator Angus:** I said "what if," which is a big difference. Nevertheless, I did say that, and Professor Roberts answered that the bill would improve it substantially.

**Senator Baker:** Those are all the questions I have.

**Senator Wallace:** Professor Roberts, in your comments, you described Bill C-25 as a radical piece of legislation. I take the comment more in a negative sense than a positive one. I suppose the bill could be radical in a positive way, from your comments, perhaps it is more in a negative way.

When I look at Bill C-25 and compare it to the existing pre-sentence credits that are given, the existing norm of two-for-one arose from the courts. It was the result of the judges using their discretion day to day, and they built up a body of case law to support two-for-one as the norm.

Although Bill C-25 starts with a base of one-to-one, it allows the courts to extend that base to 1.5 where circumstances are justified. There are no restrictions in the bill as to what those circumstances are, so we assume the circumstances are up to the courts; the judges will determine what those circumstances are. I think it is a fair assumption that those circumstances will be similar, if not identical, to what is considered today in creating the two-to-one norm.

Again, I am thinking of your words that this bill is a radical piece of legislation. The courts may effectively determine the criteria to be used to establish a new norm, and I suspect it could well be that 12.5-to-one will be the new norm, if the judges are consistent with past practice. Also, consider the fact that this bill requires the courts to provide reasons that support the pre-sentence credit, which I think would be a major improvement over what exists today. When I think of those two factors, it does not strike me as a radical piece of legislation in a negative sense.

We can debate whether the two-to-one credit or the 1.5-to-one credit is appropriate, but if that is the only key distinction, how radical is that change?

**Mr. Roberts:** The discretion accorded to the courts by the bill is a good feature, and it is unlike some other legislation, such as the mandatory sentencing legislation, where there is no discretion. That discretion is good.

The legislation is radical in the sense that it removes from the court the discretion to go above 1.5. There are two things: There is the inability to go beyond that point where a norm has evolved for something higher than that point; and the bill removes judicial discretion to match a day of detention pre-trial with post-conviction by making the credit one-to-one. In the bill you are

**Le sénateur Angus :** Je parlais au conditionnel, ce qui est très différent. Je l'ai bel et bien dit cependant, et M. Roberts a répondu que le projet de loi l'améliorerait considérablement.

**Le sénateur Baker :** Je n'ai pas d'autres questions.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Roberts, dans vos observations, vous avez décrit le projet de loi C-25 comme étant une mesure législative radicale. J'interprète le commentaire de manière plus négative que positive. Je présume que le projet de loi pourrait être radical de façon positive, mais, d'après vos commentaires, c'est peut-être davantage de façon négative.

Quand j'examine le projet de loi C-25 et que je le compare aux crédits présentenciels existant qui sont accordés, la norme actuelle du crédit double émane des tribunaux. Il résulte de l'utilisation au quotidien du pouvoir discrétionnaire par les juges qui ont accumulé une jurisprudence considérable pour que le crédit double soit admis comme étant la norme.

Bien que le projet de loi C-25 se sert du crédit selon la formule du un pour un comme base, cela permet aux tribunaux de l'augmenter à un jour et demi pour un jour lorsque les circonstances le justifient. Le projet de loi n'impose aucune restriction au sujet de ces circonstances, si bien que nous présumons qu'il appartient aux tribunaux de décider; les juges détermineront quelles sont ces circonstances. Je pense qu'on peut supposer que ces circonstances seront semblables, sinon identiques, à ce qui est pris en considération aujourd'hui pour créer la norme de deux jours pour chaque jour passé en détention.

Là encore, je pense à ce que vous avez dit, à savoir que le projet de loi est une mesure législative radicale. Les tribunaux peuvent effectivement déterminer les critères à utiliser pour établir une nouvelle norme, et je présume qu'elle pourrait bien être de 12,5 jours pour chaque jour passé en détention, si les juges suivent la pratique antérieure. De plus, il faut penser au fait que le projet de loi oblige les tribunaux à fournir les raisons pour lesquelles ils accordent le crédit présentenciel, ce qui, à mon avis, serait une énorme amélioration par rapport à ce qui existe à l'heure actuelle. Quand je pense à ces deux facteurs, la mesure législative ne me semble pas être radicale dans le sens négatif du terme.

Nous pouvons débattre de la question de savoir si le ratio de deux jours pour un jour ou celui d'un jour et demi pour un jour est approprié, mais si c'est la seule grande distinction, à quel point ce changement est-il radical?

**M. Roberts :** Le pouvoir discrétionnaire que le projet de loi accorde aux tribunaux est une bonne chose, et c'est différent de certaines autres mesures législatives, telles que la loi sur les peines minimales obligatoires, où aucun pouvoir discrétionnaire n'est octroyé. Cette discrétion est une bonne chose.

Le projet de loi est radical car il retire à la cour le pouvoir discrétionnaire d'aller au-delà du ratio d'un jour et demi pour un jour. Il y a deux choses. Il y a l'incapacité de dépasser ce ratio où une norme s'est établie pour un ratio plus élevé que ce rapport, et le projet de loi retire la discrétion judiciaire d'accorder le crédit d'un jour pour chaque jour de détention avant procès. Dans le



saying, I do not care about the business of remission, one-for-one, and that situation effectively creates 75 cents and \$1.

That is what I mean. The legislation is radical in the sense that it restricts judicial discretion. The bill does not remove judicial discretion, and I think that is a good feature of the bill. However, it constrains judicial discretion to a considerable degree and that is what I mean by radical.

**Senator Wallace:** It is the obligation of legislators to create precision in the laws we enact, and not simply to toss the obligation to the courts and let them make law. Courts do make law — we know the reality of that — but there is often the criticism of legislators that we are not precise enough and we abdicate our responsibility to the court. Whether you agree with how this bill clarifies, it certainly does; the bill clarifies the intention, if it is enacted, and to that extent perhaps that clarification is positive.

**Mr. Roberts:** I agree the bill clarifies, and it is your prerogative and duty to structure judicial discretion to a degree. The question is — and this is where we can enter into endless debate — how much should you intrude into the discretion of the trial courts?

**The Chair:** Our Library of Parliament staff reminded me that under section 746 of the Criminal Code, parole eligibility in Canada for life sentences — that is for murder — is calculated from the date when the person is arrested or taken into custody. One could say the provision complicates this case even further, but it does relate to what we have been talking about.

**Senator Dickson:** This question is to Professor Roberts. Later we will hear from Professor Manson. In Professor Manson's presentation, on page 6, it reads:

Virtually every western democratic country, faced with similar issues, is engaged in a robust and challenging debate about sentencing. Except Canada . . . . The truth is we need a serious and comprehensive sentencing debate in Canada . . . .

My question is, from your experience, globally, what is the most current study on sentencing?

**Mr. Roberts:** In what sense?

**Senator Dickson:** I assume Professor Manson is looking at sentencing in a macro way. He makes the point that virtually every western democracy has had a wide-ranging debate on sentencing, so studies must have been conducted. What is the most recent and pertinent one?

projet de loi, vous dites que vous ne vous souciez pas de la réduction de la peine, du ratio d'un pour un, et que cela revient à dire que 75 cents équivalent à un dollar.

C'est ce que je veux dire. La mesure législative est radicale en ce sens qu'elle restreint la discrétion judiciaire. Le projet de loi n'enlève pas aux juges le pouvoir discrétionnaire, et je pense que c'est un bon aspect. Il le limite toutefois considérablement, et c'est ce que j'entends par « radical ».

**Le sénateur Wallace :** Les législateurs ont le devoir de rédiger de manière précise les lois que nous adoptons, et de ne pas simplement rejeter l'obligation sur les tribunaux et de les laisser faire la loi. Les tribunaux font la loi — nous en sommes conscients —, mais il y a souvent les critiques des législateurs selon lesquelles nous ne sommes pas assez précis et que nous nous déchargeons de notre responsabilité sur les tribunaux. Que vous approuvez la manière dont le projet de loi apporte des clarifications ou non, c'est effectivement ce qu'il fait; le projet de loi clarifie l'intention, s'il est adopté et, par conséquent, cette clarification est peut-être positive.

**M. Roberts :** Je reconnais que le projet de loi apporte des clarifications, et vous avez la prerogative et le devoir de mettre en place un pouvoir discrétionnaire dans une certaine mesure. La question — et c'est là que nous pouvons nous lancer dans un débat interminable — est de savoir à quel point vous devriez intervenir dans la question du pouvoir discrétionnaire des cours de première instance.

**La présidente :** Notre personnel de la Bibliothèque du Parlement m'a rappelé que conformément à l'article 746 du Code criminel, la libération conditionnelle au Canada pour les condamnés à la prison à perpétuité — c'est-à-dire pour meurtre — est calculée à partir de la date où la personne est arrêtée ou détenue. On pourrait dire que la disposition complique cette cause davantage, mais elle se rapporte à ce dont nous discutons.

**Le sénateur Dickson :** Cette question s'adresse à M. Roberts. Nous entendrons plus tard M. Manson. À la page 7 de l'exposé de M. Manson, on peut lire ce qui suit :

Pratiquement tous les pays démocratiques occidentaux, lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes semblables, s'engagent dans un débat énergique et stimulant sur la détermination des peines. À l'exception du Canada [...] La vérité, c'est qu'au Canada, il nous faut un débat sérieux et approfondi [...]

J'aimerais savoir, d'après votre expérience, de façon générale, quelle est l'étude la plus récente qui a été menée sur la détermination de la peine?

**M. Roberts :** Dans quel sens?

**Le sénateur Dickson :** Je présume que M. Manson examine la détermination de la peine de façon générale. Il fait valoir que pratiquement tous les pays démocratiques occidentaux ont tenu un vaste débat sur la détermination de la peine et, par conséquent, des études doivent avoir été réalisées. Quelle est la plus récente et la plus pertinente?

**Mr. Roberts:** I think he is referring to common law jurisdictions like England and Wales, which have introduced radical changes to the framework of sentencing, where judges have guidelines and authorities in that jurisdiction, and there are websites where they can access information about guidelines and authorities. However, these changes are not only in common law jurisdictions. South Korea has introduced similar reforms, Israel is contemplating them, South Africa has proposed them and so on.

**Senator Dickson:** Is Canada forward-thinking? What must be done to make us most current with the leading jurisdictions? Where do we go for the resources?

**Mr. Roberts:** Professor Manson will say you need to take a more comprehensive, holistic approach, but he has been saying that for years.

**The Chair:** This is a question to put to Professor Manson, perhaps.

Professor Roberts and Professor Weinrath, we thank you very much. It has been helpful for us and extremely interesting. We could go on putting questions to you for at least another hour, but life is short. These are the frustrations we live with.

We are fortunate now to have three additional learned and interesting witnesses: Professor Allan Manson from Queen's University Faculty of Law; Professor Anthony N. Doob, from the University of Toronto; and Professor Cheryl Webster from the University of Ottawa, Department of Criminology. Professor Manson is a lawyer, and both Professor Doob and Professor Webster are criminologists.

Professor Doob and Professor Webster have a joint presentation. I think Professor Webster is first up. Welcome.

**Cheryl Webster, Professor, Department of Criminology University of Ottawa, as an individual:** Thank you for inviting Tony Doob and I to present our views on Bill C-25. We have written a single submission that we will present together.

For the purposes of discussing this bill, we make a number of assumptions. First, we assume that whatever other values imprisonment might have, the primary purpose can be considered to be punishment. In cases in which an offender is detained prior to trial, some of that punishment will have occurred before conviction.

Second, we assume that the purpose of this bill is not to increase or decrease the amount of punishment that certain offenders receive. Rather, this bill intends to ensure that time in pre-trial custody should count the same as time in custody after the sentence is imposed.

In other words, we assume that, in terms of the number of days or months that an offender stays in prison, the purpose here is to ensure that there is no advantage or disadvantage, at least in terms of days served, to serving those days prior to sentencing,

**M. Roberts :** Je pense qu'il fait référence aux pays de common law comme l'Angleterre et le pays de Galles, qui ont apporté des changements radicaux au cadre de la détermination de la peine, où les juges ont des lignes directrices et des pouvoirs, et il y a des sites Web où ils peuvent avoir accès à l'information au sujet des lignes directrices et des pouvoirs. On ne retrouve toutefois pas ces changements seulement dans les pays de common law. La Corée du Sud a mis en place des réformes semblables, Israël y songe, l'Afrique du Sud les a proposées, et cetera.

**Le sénateur Dickson :** Le Canada pense-t-il à l'avenir? Que faut-il faire pour rattraper les pays à l'avant-garde? À qui doit-on s'adresser pour les ressources?

**M. Roberts :** M. Manson dira que vous avez besoin d'adopter une approche plus complète et globale, mais il dit cela depuis des années.

**La présidente :** C'est peut-être une question à poser à M. Manson.

Messieurs Roberts et Weinrath, nous vous remercions énormément. Vos témoignages étaient très intéressants et nous ont été utiles. Nous pourrions continuer de vous poser des questions pendant au moins une autre heure, mais la vie est courte. Ce sont les frustrations avec lesquelles nous devons vivre.

Nous avons maintenant la chance d'accueillir trois autres témoins avisés et intéressants : M. Allan Manson, professeur à la Faculté de droit de l'Université Queen's, M. Anthony N. Doob, professeur à l'Université de Toronto, et Mme Cheryl Webster, professeure du Département de criminologie de l'Université d'Ottawa. M. Manson est avocat, et M. Doob et Mme Webster sont criminologues.

M. Doob et Mme Webster ont préparé un exposé ensemble. Je pense que Mme Webster prendra la parole en premier. Bienvenue.

**Cheryl Webster, professeure, Département de criminologie, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Merci de nous avoir invités, Tony Doob et moi-même, à venir vous présenter nos points de vue sur le projet de loi C-25. Nous avons préparé un seul exposé que nous allons présenter ensemble.

Aux fins des discussions sur le projet de loi, nous formulons des hypothèses. Tout d'abord, nous présumons que peu importe les autres buts que l'emprisonnement pourrait avoir, le but premier peut être considéré comme étant la punition. Dans les cas où un délinquant est détenu avant son procès, il aura été puni en partie avant sa condamnation.

Par ailleurs, nous présumons que le projet de loi ne vise pas à augmenter ou à diminuer la punition que certains délinquants reçoivent. Il vise plutôt à assurer que le temps qu'ils ont passé en détention avant leur procès soit compté comme s'ils avaient été en détention après le prononcé de la peine.

Autrement dit, nous présumons que, en ce qui concerne le nombre de jours ou de mois d'emprisonnement, le but ici consiste à veiller à ce que la personne ne soit ni avantagée ni désavantagée, à tout le moins pour ce qui est des jours de détention, les jours



rather than after sentencing. Rather, the total amount of punishment that an offender receives would be the same, whether this offender spends time in pre-trial detention or not.

Within this context, our presentation examines the amount of credit for time spent in pre-trial detention that most effectively ensures this equality of treatment. We will argue that Bill C-25, as it is currently written, will unfairly disadvantage the vast majority of offenders who have spent time in pre-trial detention.

Indeed, the bill's presumptive one-to-one system of credit for time served will ensure that most offenders who have been detained prior to trial will spend more time in prison than offenders deserving of this same sentence but who did not spend any time in pre-trial detention. This inequality is a direct result of the fact that this bill does not take into account the correctional legislation governing the ways in which prison sentences are actually served in Canada.

To illustrate this claim, let us use a concrete case — an offender sentenced to 90 days in prison. Because this offender's sentence is less than two years, this offender will serve the sentence in a provincial prison. Section 6 of the Prison and Reformatories Act provides that all provincial and territorial prisoners can expect to receive remission of one third of their sentence. This means that almost no provincial prisoners ever serve their full sentence in prison. Rather, they are released at — if not before — the two-thirds point of the sentence.

Assuming that our present offender, sentenced to 90 days in prison, was never detained prior to sentence, the offender would serve, in effect, 60 days in prison. Two thirds of 90 days is 60 days. In other words, because of this automatic remission, each day of the sentence that the offender serves in prison post-conviction counts, in effect, for 1.5 days toward the offender's release. Indeed, 60 days times 1.5 equals the 90-day sentence. Virtually all provincial prisoners serving their sentences post-conviction receive a minimum of 1.5 days credit for each day served.

Let us take this same offender sentenced to 90 days in prison but this time, the offender spends 30 days in pre-trial detention before being sentenced. To ensure that these 30 days of prison served before sentence count exactly the same as they would count had they been served post-sentence, pre-trial detention time must be given the same credit as time spent in prison following sentence.

In other words, each day of this offender's 90-day sentence served in pre-trial detention would also count 1.5 days toward that offender's release. Anything less than a 1.5-to-one credit would result in unequal treatment of those offenders detained before trial and those with no pre-trial detention.

Let me illustrate the arithmetic: An offender sentenced to 90 days in prison who is not detained before trial will serve, in effect, 60 days in prison before being released. One third of this sentence is automatically remitted. This same offender sentenced to 90 days in prison but who serves 30 days in pre-trial detention should also serve only a total of 60 days in prison before being released. If one applies a 1.5 to 1 credit for time served, this

passés sous garde avant la détermination de la peine, plutôt qu'après. La peine totale qu'un délinquant reçoit serait la même, qu'il ait passé du temps en détention avant son procès ou non.

Dans ce contexte, notre exposé examine le crédit accordé pour le temps passé en détention avant le procès qui assure le plus efficacement un traitement égal. Nous avançons que le projet de loi C-25, dans sa forme actuelle, désavantagera injustement la grande majorité des délinquants qui auront passé du temps en détention avant leur procès.

En effet, le système présumé du crédit d'un jour pour chaque jour en détention fera en sorte que la plupart des contrevenants qui ont été détenus avant leur procès passeront plus de temps en prison que ceux qui méritent la même peine, mais qui n'ont pas passé de temps en détention avant leur procès. Cette inégalité découle directement du fait que le projet de loi ne prend pas en considération la législation correctionnelle qui régit les façons dont les peines d'emprisonnement sont purgées au Canada.

Pour illustrer cette affirmation, prenons la cause concrète d'un délinquant condamné à 90 jours de prison. Étant donné que la peine du délinquant est inférieure à deux ans, il la purgera dans une prison provinciale. L'article 6 de la Loi sur les prisons et les maisons de correction prévoit que tous les détenus provinciaux et territoriaux peuvent s'attendre à voir leur peine réduite du tiers. Cela veut donc dire que presque personne ne purge la totalité de sa peine en prison. Les détenus sont libérés aux deux tiers de leur peine — sinon avant.

Si notre contrevenant condamné à 90 jours de prison n'a jamais été détenu dans le passé, il passerait en fait 60 jours en prison. Les deux tiers de 90 jours équivalent à 60 jours. Autrement dit, en raison de cette réduction automatique des peines, chaque jour de la peine que le détenu purge en prison après sa condamnation compte en fait pour un jour et demi. En effet, 60 jours multipliés par 1,5 équivalent à une peine de 90 jours. Pratiquement tous les prisonniers provinciaux qui purgent leur peine après leur condamnation reçoivent un crédit d'un jour et demi pour chaque jour de détention.

Prenons le même détenu qui est condamné à 90 jours de prison, mais cette fois-ci, il passe 30 jours en détention avant son procès. Pour veiller à ce que ces 30 jours en prison avant le prononcé de la peine comptent comme s'ils avaient été purgés après sa condamnation, le temps passé en détention avant le procès doit être compté au même titre que le temps passé en prison après la condamnation.

Autrement dit, chaque jour de la peine de 90 jours du délinquant qui a été purgé en détention avant le procès compterait pour un jour et demi. Un crédit moindre donnerait lieu au traitement inégal des personnes détenues avant leur procès et de celles qui ne l'ont pas été.

Permettez-moi de faire le calcul : un délinquant condamné à 90 jours de prison qui n'est pas détenu avant son procès purgera en fait 60 jours en prison avant sa libération. Le tiers de sa peine est automatiquement retranché. Ce délinquant condamné à 90 jours d'emprisonnement, mais qui a passé 30 jours en détention avant son procès devrait seulement purger 60 jours en prison avant d'être libérés. Si l'on applique un crédit d'un jour et demi pour

offender's 30 days in pre-trial detention would be credited with 45 days toward the total time in prison. As such, the offender would still have 45 days to serve post-sentencing.

As provincial prisoners serve only two thirds of their sentence, this offender would still need to serve 30 days of these remaining 45 days before being released. Indeed, two thirds of 45 days is 30 days. In total, the offender will have served 60 days in prison — 30 days prior to sentencing and 30 days following sentencing — which is exactly the same amount of time in prison that would have been served had the offender not served any pre-trial detention.

However, under Bill C-25 with its presumptive one-to-one credit for time served, this offender would serve more than 60 days. This offender's 30 days in pre-trial detention would be credited as only 30 days toward the total time in prison. As such, the offender would still have 60 days to serve post-sentencing. With automatic remission, this offender would still need to serve 40 days of the remaining 60 days; as two thirds of 60 days is 40 days. This same offender will have served, in total, 70 days in prison: 30 days prior to sentencing and 40 days following sentencing. Simply because the offender served some of the prison time before sentencing, the offender is disadvantaged. The offender would serve unfairly an additional 10 days that the offender would not have served had the offender not spent any time in pre-trial detention.

The same problem emerges with federal prisoners — those sentenced to two years or more. This prisoner population is governed by the Corrections and Conditional Release Act, which regulates the ways in which prisoners in the federal system can be released before the end of sentence. Under this legislation, the vast majority of federal prisoners are released statutorily after serving two thirds of their sentence in penitentiary. Although the legislative mechanism for early release is different, almost all provincial and federal prisoners are released at or before the two-thirds point in their sentence.

As such, each day of an offender's sentence served in a federal penitentiary, like provincial prison, continues to count as 1.5 days toward release. To ensure that any time served in pre-trial detention counts exactly the same, pre-trial detention time must be given the same credit for time spent in penitentiary following sentencing — a minimum of 1.5 days to 1 day.

Strictly from an equity or equivalence perspective, Bill C-25 is clearly problematic. Indeed, for the vast majority of provincial as well as federal prisoners — 99.8 per cent of all prisoners in Canada — the bill's presumptive one-to-one system of credit for time served automatically will defeat its presumed purpose of ensuring that offenders who spend time in pre-trial detention serve the same total amount of time in custody as those who deserve the same sentence but who are not detained prior to being sentenced.

chaque jour passé en prison, la détention avant procès de 30 jours équivaldrait à 45 jours. Ainsi, le délinquant aurait encore 45 jours à purger après sa condamnation.

Comme les prisonniers provinciaux purgent seulement les deux tiers de leur peine, il faudrait qu'il passe 30 jours en détention sur les 45 jours restant avant sa libération. En effet, les deux tiers de 45 jours équivalent à 30 jours. Au total, le délinquant aura passé 60 jours en prison — 30 jours avant le prononcé de la peine, et 30 jours après —, ce qui est exactement le même temps que le délinquant qui n'a pas été détenu avant son procès aurait purgé.

Toutefois, conformément au projet de loi C-25 et à son crédit présumé d'un jour pour chaque jour passé en prison, le délinquant purgerait plus de 60 jours. Les 30 jours en détention avant procès seraient comptés seulement comme 30 jours de purger sur la peine d'emprisonnement totale. Par conséquent, le délinquant aurait encore 60 jours à purger après le prononcé de sa peine. Avec la réduction de la peine automatique, il aurait encore 40 jours à faire sur les 60 jours restant, puisque les deux tiers de 60 jours équivalent à 40 jours. Le délinquant aura passé 70 jours en prison au total : 30 jours avant sa condamnation et 40 jours après. Juste parce qu'il aurait purgé une partie de sa peine avant sa condamnation, il serait désavantagé. Le délinquant purgerait injustement dix jours de plus que celui qui n'aurait pas été détenu avant son procès.

On a le même problème avec les prisonniers fédéraux — ceux condamnés à une peine de deux ans ou plus. Cette population carcérale est gouvernée par la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui régit les manières dont les prisonniers fédéraux peuvent être libérés avant la fin de leur peine. Conformément à cette loi, la grande majorité des prisonniers fédéraux son libérés par voie législative après avoir purgé les deux tiers de leur peine dans un pénitencier. Bien que le mécanisme législatif pour une libération anticipée soit différent, presque tous les prisonniers provinciaux et fédéraux sont libérés après avoir purgé les deux tiers de leur peine ou avant.

Par conséquent, chaque jour qu'un délinquant purge dans un pénitencier fédéral, comme dans une prison provinciale, continue de compter pour un jour et demi. Pour faire en sorte que le temps passé en détention avant le procès soit compté au même titre que le temps passé après celui-ci, la détention présentencielle doit recevoir le même crédit que pour le temps passé dans un pénitencier après la condamnation — un minimum d'un jour et demi pour chaque jour en détention.

Du point de vue strictement de l'équité ou de l'équivalence, le projet de loi C-25 est clairement problématique. En effet, pour la grande majorité des prisonniers provinciaux et fédéraux — 99,8 p. 100 de tous les prisonniers au Canada —, le système présumé du ratio d'un pour un du projet de loi pour le temps purgé ira systématiquement à l'encontre du but présumé visant à veiller à ce que les délinquants qui passent du temps en détention avant leurs procès soient détenus le même temps que ceux qui méritent la même peine, mais qui n'ont pas été détenus avant leur condamnation.



Bill C-25 would enshrine in legislation a logical or arithmetic error for the vast majority of prisoners in Canada, which will unfairly disadvantage those who have spent time in pre-trial detention. Specifically, this presumptive credit will ensure that virtually all offenders who have been detained prior to trial will spend more time in prison than offenders with the same sentence who do not spend any time in pre-trial detention. For almost no offender in Canada serving time in prison or penitentiary following sentencing does one day of a sentence served in prison count, in effect, for only for one day toward release. As such, the proposed one-to-one system of credit should apply to virtually no one.

Rather, the norm for the vast majority of provincial and federal prisoners is to serve a maximum of two thirds of their sentence in prison. To ensure equivalent credit for time served before sentence, as opposed to post-sentence, pre-trial detention must be counted, at minimum, on a 1.5-to-one basis. Further, even a system of 1.5 to-one credit for time served would still create inequality for the relatively small number of prisoners who serve less than two-thirds of their sentence. As such, it should constitute only the presumptive system, whereby greater credit could be attributed to those who are likely to be released on parole before the two thirds point in their sentence.

**The Chair:** Thank you, Professor Webster.

**Anthony N. Doob, Professor, University of Toronto, as an individual:** I suggest that Bill C-25 represents a mistaken response to a real problem. Cheryl Webster has described the mistake: The bill does not recognize that almost all offenders serve in prison only a portion of a prison sentence they receive. That mistake ensures that if Bill C-25 becomes law, unfairness will result in the calculation of credit for time served in pre-trial detention. The problem that the bill is meant to address, but does not address, is that sentencing and the administration of sentences in Canada are based on a set of somewhat incoherent principles. We have a sentencing and punishment system in Canada that desperately needs attention. It does not command respect, in part because of its incoherence.

You have a number of ways of responding to the bill before you. I would like to think that your response to this ill-informed legislation would be to modify it so that it reflects the laws of Canada governing the administration of sentences in Canada. This modification could be done easily by making the presumptive credit 1.5 days credit for each day served in pre-trial detention, and leaving other modifications to the judge.

In the long run, the most important thing you can do is to grasp the opportunity to start a truly constructive process of reforming sentences in Canada. We need to begin a public discussion about Canada's sentencing structure.

Le projet de loi C-25 comporte une erreur de logique ou de calcul pour la grande majorité des prisonniers au Canada, ce qui désavantagera indûment ceux qui ont passé du temps en détention avant leur procès. Plus précisément, ce crédit présumé fera en sorte que pratiquement tous les délinquants qui ont été détenus avant leur procès passeront plus de temps en prison que les délinquants ayant reçu la même peine, mais qui n'ont pas été détenus avant leur procès. Pour pratiquement aucun délinquant au Canada qui purge une peine en prison ou dans un pénitencier, un jour d'emprisonnement ne compte en fait pas pour un jour. Par conséquent, le système du crédit d'un jour pour un jour ne s'appliquerait pratiquement à personne.

La norme pour la grande majorité des prisonniers provinciaux et fédéraux, c'est de purger au maximum les deux tiers de leur peine. Pour veiller à ce qu'un crédit équivalent pour le temps purgé avant la condamnation, par opposition à après, la détention présentencielle doit être calculée, au minimum, selon un ratio d'un jour et demi pour chaque jour passé en détention. Par ailleurs, même un système de crédit d'un jour et demi pour un jour de détention créerait quand même une inégalité pour le nombre relativement faible de prisonniers qui purgent moins des deux tiers de leur peine. Par conséquent, cela devrait constituer seulement le système présumé, dans le cadre duquel un plus grand crédit pourrait être attribué à ceux qui sont susceptibles d'être mis en liberté conditionnelle avant d'avoir purgé les deux tiers de leur peine.

**La présidente :** Merci, madame Webster.

**Anthony N. Doob, professeur, Université de Toronto, à titre personnel :** J'estime que le projet de loi C-25 n'est pas la bonne solution au vrai problème. Cheryl Webster a décrit l'erreur : Le projet de loi ne reconnaît pas le fait que presque tous les délinquants purgent seulement une partie de la peine d'emprisonnement qu'ils ont reçue. Cette erreur fait en sorte que si le projet de loi C-25 est adopté, l'injustice entraînera le calcul du crédit pour le temps purgé en détention présentencielle. Le problème que le projet de loi est censé régler, mais ne règle pas, c'est que la détermination des peines et l'administration des peines au Canada sont fondées sur un ensemble de principes quelque peu incohérents. Nous avons un système de détermination des peines et des sanctions sur lequel on doit désespérément se pencher. Il n'inspire pas le respect, en partie à cause de son incohérence.

Vous pouvez réagir au projet de loi que vous avez sous les yeux de bien des façons. J'ose espérer que votre réaction à une mesure législative malavisée serait de la modifier pour qu'elle reflète les lois du Canada qui régissent l'administration des peines au pays. Cette modification pourrait être facilement apportée en faisant passer le crédit présumé à un jour et demi pour chaque jour passé en détention avant le procès, et en laissant au juge le soin d'apporter d'autres modifications.

À long terme, la chose la plus importante que vous puissiez faire, c'est de saisir l'occasion pour lancer un processus véritablement constructif sur la réforme de la détermination de la peine au Canada. Nous devons entreprendre un débat sur le régime canadien de détermination de la peine.

First, we might want to discuss the purpose of sentencing. You, the Senate of Canada, have relatively recently passed a coherent sentencing code for youth. The Youth Criminal Justice Act has a straightforward statement of the purpose of sentencing. Furthermore, prioritized principles are laid out in the law. Unfortunately, the statement concerning the purpose of sentencing for adults contained in the Criminal Code promises much more than it can deliver. In doing so, it unfairly holds judges responsible for crime.

In 2001, you indicated unambiguously that sentences for youths were to be proportionate to the seriousness of the offence and the offender's respond for that offence. This principle was unencumbered by contradictory promises of other purposes.

In the context of Bill C-25, it is important to note that youth sentences have a lot clearer meaning than do sentences under the Criminal Code. A youth sentenced to six months in custody knows more or less exactly when that individual will be released as soon as the length of sentence is known. Indeed, the judge under the Youth Criminal Justice Act is required to state in open court exactly what a custody and supervision order means.

No judge in Canada can possibly ensure this level of predictability for adult sentences because the meaning of a sentence for an adult is dependent on factors not available to the judge. Furthermore, the principles that govern release from prison are not the same as those that determined prison was the appropriate sanction.

When a sentence of three years of imprisonment for an adult can mean that the offender will spend as little as six months or as much as three years in a secure penitentiary, it is not surprising that members of the public are confused about sentencing and do not believe the law is sensible. Obviously, six months and 36 months are unusual amounts of time to be spent in full custody for a three-year sentence. Does it make sense that in ordinary cases a three-year sentence might mean one year in custody if the offender is paroled, and two years if the offender is not? Said differently, does it make sense to give the shortest period of controlled supervision in the community or none at all after a penitentiary sentence to those offenders deemed by the National Parole Board to be the most dangerous to the community?

The result of our system of administering prison and penitentiary sentences is that it is impossible for judges to give appropriate credit for time served in pre-trial custody for all offenders. To give appropriate credit, the judge would need to predict correctly the release date for prisoners at the time the offender was sentenced.

Premièrement, nous pourrions vouloir discuter de l'objectif de la détermination de la peine. Le Sénat du Canada, a, dans un passé relativement récent, adopté un code de détermination de la peine cohérent pour les jeunes. La Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents comporte un énoncé clair sur l'objectif de la détermination de la peine. De plus, la loi précise des principes à appliquer dans un ordre de priorité. Malheureusement, l'énoncé concernant l'objectif de la détermination de la peine pour les adultes dans le Code criminel promet beaucoup plus qu'il ne peut donner et ainsi, tient injustement les juges responsables des crimes.

En 2001, vous avez indiqué sans ambiguïté que la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du jeune contrevenant à l'égard de l'infraction. Ce principe n'était pas encombré par les promesses contradictoires d'autres objectifs.

Dans le contexte du projet de loi C-25, il est important de noter que les peines s'appliquant aux jeunes contrevenants ont un sens beaucoup plus clair que les peines infligées en vertu du Code criminel. Un jeune contrevenant condamné à six mois de détention sait plus ou moins exactement quand il sera libéré aussitôt que la durée de sa peine est connue. En effet, en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, le juge est tenu de préciser en audiences publiques ce que signifie une ordonnance de placement et de surveillance.

Il est impossible pour un juge au Canada de donner ce niveau de prévisibilité pour les peines d'adultes parce que la signification d'une peine pour un adulte dépend de facteurs qui ne sont pas à la portée du juge. De plus, les principes qui régissent la libération de la détention ne sont pas les mêmes que ceux qui ont servi à déterminer que l'incarcération était la peine appropriée.

Lorsqu'une peine de trois ans d'emprisonnement pour un adulte peut signifier que le détenu purgera entre six mois seulement et jusqu'à trois ans dans un établissement de détention, il n'est pas étonnant qu'il y ait de la confusion dans l'esprit du public et que ce dernier ne croit pas que la loi soit sensée. De toute évidence, 6 mois et 36 mois sont des périodes de temps inhabituelles passées en détention pour une peine de trois ans. Est-il sensé que dans des cas ordinaires, une peine de trois ans puisse signifier un an de détention si le contrevenant obtient une libération conditionnelle et deux ans s'il ne l'obtient pas? Autrement dit, est-il sensé donner la plus courte période de supervision dans la communauté, ou pas de supervision du tout, après une peine d'emprisonnement aux contrevenants que la Commission nationale des libérations conditionnelles juge comme étant les plus dangereux pour la société?

Le résultat de notre système d'administration des prisons et des peines d'incarcération, c'est qu'il est impossible pour les juges d'allouer du temps pour la détention sous garde avant le prononcé de la peine dans le cas de tous les contrevenants. Pour pouvoir allouer le temps approprié, le juge doit pouvoir prévoir correctement la date de libération des prisonniers au moment où le contrevenant reçoit sa peine.



There are, however, other ways in which the immediate problem of credit for time in pre-trial detention can be solved without adding to the complexity of the sentences. One such proposal was made 20 years ago by the Canadian Sentencing Commission. The proposal involves essentially backdating the start of the sentence to include the number of days in pre-trial detention. Release procedures will operate as they currently do for all prisoners.

The way in which offenders serve sentences can be made much more coherent than it currently is. Making modest changes to the purposes and principles of sentencing is a good first step. Making coherent the manner in which people serve sentences is a good second step. Finally, making changes that make all sentences somewhat more predictable similarly is good policy.

None of the problems that need to be addressed in Canada's sentencing structure relate to sentence severity. None of the most serious problems of our sentencing system presuppose any particular level of imprisonment for Canada. Making sentences harsher or more lenient is not the primary problem that needs to be addressed. Nor should it be the issue in determining how much credit to give for time spent in pre-trial detention.

We all have a legitimate interest in what happens to offenders. I do not suggest that unanimity can be achieved in designing a coherent sentencing structure for Canada. However, as we saw in the debate over sentencing of youths that took place between 1999 and 2002, it is not impossible to create a sentencing structure for Canada that is enormously more coherent than we have at the moment for adults.

I urge you, the Senate of Canada, to do two things with respect to Bill C-25. First, give it a sober second thought, as John A. Macdonald defined your role with respect to legislation. If you do, you will discover that it so seriously contradicts many aspects of the laws that govern punishment in Canada that it should not be made law in its current form. Among other things, it is not consistent with the statement of the provincial ministers of justice in 2008 on this issue.

Second, use the debate on Bill C-25 as an opportunity to open the debate much more broadly on sentencing and punishment in our criminal justice system.

[Translation]

**Allan Manson, Professor, Queen's University, Faculty of Law, as an individual:** Good morning. Unfortunately, I am not bilingual, so I will be giving my presentation in English.

**The Chair:** That is why we have interpreters.

Cependant, il y a d'autres façons de résoudre le problème immédiat du temps alloué pour le temps passé en détention provisoire sans ajouter à la complexité de la détermination de la peine. Une proposition en ce sens a été faite il y a 20 ans par la Commission canadienne sur la détermination de la peine. La proposition consiste essentiellement à antidater le début de la peine pour inclure le nombre de jours de détention provisoire. Les règles de libération fonctionneront comme elles le font actuellement pour tous les prisonniers.

La façon dont les contrevenants purgent leur peine peut être rendue beaucoup plus cohérente que c'est le cas actuellement. Apporter des changements modestes aux objectifs et aux principes de la détermination de la peine est un excellent premier pas. Rendre cohérente la façon dont les gens purgent leur peine est un excellent deuxième pas. Enfin, apporter des changements pour rendre toutes les peines un peu plus prévisibles est également une bonne politique.

Aucun des problèmes qui doivent être réglés dans le régime de détermination de la peine au Canada ne concerne la sévérité des peines. Aucun des problèmes les plus sérieux de notre régime de détermination des peines ne présuppose un niveau particulier d'emprisonnement. Le fait de rendre les peines plus dures ou plus indulgentes n'est pas le principal problème à résoudre. Non plus qu'il ne devrait être la question de déterminer combien de temps allouer pour la détention sous garde avant le prononcé de la peine.

Nous avons tous un intérêt légitime pour ce qui arrive aux contrevenants. Je ne veux pas laisser entendre que l'on puisse obtenir l'unanimité dans la conception d'un régime cohérent de détermination de la peine au Canada. Cependant, comme nous l'avons vu au cours du débat sur la détermination de la peine pour les adolescentes qui a eu lieu entre 1999 et 2002, il n'est pas impossible de créer un régime de détermination de la peine au Canada qui soit beaucoup plus cohérent que ce qui existe à l'heure actuelle pour les adultes.

J'invite le Sénat du Canada à faire deux choses en ce qui concerne le projet de loi C-25. Premièrement, lui donner une réflexion indépendante, comme John A. Macdonald a défini votre rôle en ce qui a trait à la législation. Si vous le faites, vous allez découvrir qu'il contredit à tel point de nombreux aspects des lois qui régissent le châtiment au Canada qu'il ne doit pas être adopté comme une loi dans son état actuel. Entre autres choses, il n'est pas conforme à l'énoncé des ministres provinciaux de la Justice de 2008 sur cette question.

Deuxièmement, utiliser le débat sur le projet de loi C-25 comme une occasion pour ouvrir le débat de façon beaucoup plus large sur la détermination de la peine et le châtiment dans notre système de justice pénale.

[Français]

**Allan Manson, professeur, Université Queen's, Faculté de droit, à titre personnel :** Bonjour; je regrette mais je ne suis pas bilingue et je vais présenter mon discours en anglais.

**La présidente :** C'est pour cela que nous avons des interprètes.

**Mr. Manson:** That's good.

[English]

I do not want to repeat what Professor Weinrath and Professor Roberts said earlier. I certainly adopt the positions of Professor Webster and Professor Doob. I do not want to read the written submission that I circulated, but I will follow that format. I also sent to the committee my article in the *Criminal Law Quarterly* in 2004 that gives a history of the legislative and jurisprudential developments in this area as well as talks about other jurisdictions.

The short title of this bill is the Truth in Sentencing Act. I am pleased with this opportunity to be truthful about sentencing. I think that is what we should do for a few minutes.

A serious problem of intelligibility exists within the Canadian sentencing system. The issue of pre-sentence credits is neither the source of that problem nor a good example of it. Following the comments of Professor Doob, our system is in need of serious scrutiny because there is a lack of intelligibility. It has been produced because we have no coherent and practicable basis in principle upon which to build an effective, fair, just and intelligible sentencing system. Our system has grown historically through a series of small unintegrated changes effected in response to particular perceived goals.

Let me look at Bill C-25. As Professor Roberts said a few minutes ago, what is the problem here? If we look to the remarks of the sponsor of the bill, Minister Nicholson, I submit that it is difficult to discern exactly what mischief this bill is entitled to correct. If the difficulty is that the public does not understand what a sentencing judge has done by taking into account pre-sentence credit, then this problem is a communication problem. It is incumbent upon judges to do a better job of explaining their sentences. Moreover, if statutory help is required, then the proposed section 719(3.3) and the new form of warrant take care of the matter entirely. Nothing else is needed if the problem is a communications one.

Maybe the problem is something else. In his remarks on April 20 this year, Minister Nicholson said when he introduced the bill "but the courts routinely give credit on a two-for-one basis."

Then he said, "In many cases, the courts give credit on a three-to-one basis."

This issue is the enhanced credit issue. Is this the problem that Bill C-25 addresses? If it is, let us be truthful. There are not many cases of enhanced credit. I submit to this committee that there are only a handful of cases per year out of hundreds of thousands of sentences imposed. We sentence about 250,000 offences per year, and about 85,000 of those offences are custodial sentences. I

**M. Manson :** C'est bien.

[Traduction]

Je ne veux pas répéter ce que les professeurs Weinrath et Roberts ont dit plus tôt. J'épouse certainement les positions des professeurs Webster et Doob. Je ne veux pas lire le mémoire que j'ai fait parvenir au comité, mais je vais suivre la même présentation. J'ai également fait parvenir au comité mon article paru dans *Criminal Law Quarterly* en 2004 qui récapitule l'évolution dans ce domaine, du point de vue législatif et de la jurisprudence, et qui traite de la situation dans d'autres administrations.

Le titre abrégé de ce projet de loi est : Loi sur l'adéquation de la peine et du crime. Je suis heureux d'avoir cette occasion de dire la vérité au sujet de la détermination de la peine. Je pense que c'est ce que nous devrions faire pour quelques minutes.

Il existe un grave problème de compréhension dans le régime de détermination de la peine au Canada. La question du crédit de détention provisoire n'est pas la cause de ce problème ni un exemple significatif de celui-ci. Comme l'a dit le professeur Doob, notre régime doit faire l'objet d'un examen minutieux du fait qu'il est difficile à comprendre. Cette situation est attribuable au fait que nous n'avons pas de fondement en principe cohérent et pertinent sur lequel bâtir un régime de détermination de la peine qui soit équitable, efficace et compréhensible. Au fil du temps, notre régime a subi des modifications mineures et éparpillées en fonction d'objectifs perçus particuliers.

Laissez-moi regarder le projet de loi C-25. Comme l'a dit le professeur Roberts il y a quelques minutes, quel est le problème ici? Si vous regardez les observations du parrain du projet de loi, le ministre Nicholson, il est difficile, à mon avis, de savoir exactement quel problème ce projet de loi est censé corriger. Si le problème, c'est que le public ne comprend pas pourquoi un juge impose une peine en tenant compte du crédit de détention provisoire, il s'agit alors d'un problème de communication. Il incombe aux juges de mieux expliquer les peines qu'ils prononcent. Qui plus est, si un fondement législatif est nécessaire, le paragraphe 719(3.3) proposé et la nouvelle formule de mandat suffisent à régler la question entièrement. Rien d'autre n'est nécessaire si le problème se limite à un problème de communication.

Peut-être que le problème est ailleurs. Dans ses observations faites le 20 avril dernier au moment où il a déposé le projet de loi, le ministre Nicholson a dit : « Mais les tribunaux lui allouent habituellement le double du temps réel ».

Ensuite, il a dit : « Dans de nombreux cas, les tribunaux accordent trois fois le temps réel ».

Cette question est la question du crédit bonifié. Est-ce là le problème que le projet de loi C-25 cherche à régler? Si c'est le cas, disons la vérité. Il n'y a pas beaucoup de cas de crédit bonifié. Je dis au comité qu'il n'y a qu'une poignée de cas par année sur des centaines de milliers de sentences prononcées. Nous infligeons des peines pour environ 250 000 infractions par année et de ce



suggest that the cases of enhanced credits are a handful. If there is any evidence to the contrary, I have never seen it, and I would like to.

As many of you know, the seminal case of enhanced credit is the *R. v. Kravchov* case, which is one of the cases that arose during the jail-guard strike in Toronto in 2002. Last week, I did a Quicklaw search of sentencing cases to see how many referred to *Kravchov*, which supports and provides the argument for enhanced credit. In seven years, there were 25 cases. I do not suggest there have not been other examples of enhanced credit, but that is 25 QL references to *Kravchov* in seven years. This finding, I would argue, supports my position that there is only a handful every year.

Mr. Nicholson also noted the concern about growing remand populations. I will not repeat this argument. I think Senator Joyal addressed this issue. If the intention of this bill is to address growing remand, show me how it addresses that situation. I have not seen that intention. In a minute, I will try to explain to you how the bill will increase clog in courts, both at the bail stage and the sentencing stage.

However, in the absence of any evidence and proof of causality between pre-sentence credit and remand populations, we are only taking a real problem and building an empty argument upon it.

Another issue was raised by Minister Nicholson:

The practice of awarding generous credit for pre-sentence custody cannot rest on the foundation of a statutory release and parole system that has itself been subject to strong and impartial criticism and that may, therefore, be significantly changed in the future.

That quote was part of his April 20 remarks.

As Professor Webster and Professor Doob have shown, I think it is important that pre-sentence credit be integrated with the existing parole and release structure. Minister Nicholson was referring obviously to the 2007 report of the Correctional Service of Canada Review Panel, *A Roadmap to Strengthening Public Safety*. The minister is absolutely correct that this panel recommended the abolition of both statutory release and accelerated parole.

However, I submit that this study is so methodologically flawed and analytically weak that one is tempted to say it is intrinsically biased; it is certainly unreliable. However, the review panel's report is not law. We have a structure, and Bill C-25 will apply to the current legal structure.

nombre, 85 000 sont des infractions qui donnent lieu à des peines d'incarcération. Je suis d'avis que les cas de crédit bonifié sont très peu nombreux. S'il y a des preuves du contraire, je ne les ai jamais vues et j'aimerais bien les voir.

Comme beaucoup d'entre vous le savent, l'arrêt faisant autorité en matière de crédit bonifié est l'affaire *R. c. Kravchov*, qui est un des cas survenus durant la grève des gardiens de prison à Toronto en 2002. La semaine dernière, j'ai fait une recherche dans Quicklaw pour voir combien de décisions rendues ont tenu compte de l'arrêt *Kravchov*. En sept ans, il y a eu 25 cas. Je ne veux pas dire qu'il n'y a pas eu d'autres exemples de crédit bonifié, mais qu'il y a eu 25 renvois de QL à l'affaire *Kravchov* en sept ans. Ces résultats, je dirais, appuient ma prétention qu'il ne se produit qu'une poignée de cas chaque année.

M. Nicholson a également noté la préoccupation au sujet de l'augmentation de la population en détention provisoire. Je ne veux pas répéter cet argument. Je pense que le sénateur Joyal a parlé de cette question. Si le but de ce projet de loi est de régler la question de l'augmentation du recours à la détention provisoire, montrez-moi comment il règle cette situation. Je n'ai pas vu cette intention. Dans une minute, je vais essayer de vous expliquer comment le projet de loi accroîtra l'engorgement des tribunaux, aussi bien à l'étape de l'enquête sur le cautionnement qu'à l'étape du prononcé de la peine.

Cependant, en l'absence de données et de preuve de causalité entre le crédit de détention provisoire et l'augmentation de la population en détention provisoire, nous ne faisons que prendre un problème réel et construire un argument vide autour de ce problème.

Autre problème soulevé par le ministre Nicholson :

La coutume d'accorder un généreux crédit pour la période de détention présentencielle ne peut être justifiée par l'existence d'un régime de libération d'office et de libération conditionnelle qui a lui-même fait l'objet de critiques négatives impartiales et qui pourrait donc être modifié substantiellement dans les temps à venir.

Cette citation faisait partie de ses observations du 20 avril.

Comme l'ont démontré les professeurs Webster Doob, je pense qu'il est important que le crédit de détention provisoire soit intégré au régime actuel de libération conditionnelle et de libération. Le ministre faisait sans doute allusion au rapport de 2007 du Comité d'examen du Service correctionnel du Canada intitulé *Pour une sécurité publique accrue*. Le ministre a tout à fait raison de dire que ce comité a recommandé l'abolition à la fois de la libération d'office et de la procédure d'examen expéditif de la mise en liberté sous condition.

Toutefois, j'estime que cette étude est tellement déficiente du point de vue méthodologique et pauvre du point de vue analytique que je suis tenté de dire qu'elle est foncièrement tendancieuse; elle n'est certainement pas fiable. Cependant, le rapport du comité d'examen n'est pas un texte de loi. Nous avons un système et le projet de loi C-25 s'appliquera au système judiciaire actuel.

Essentially, my position is, do not fiddle with pre-sentence credit unless you are prepared to look at larger questions. I will come back to the larger questions in a minute.

There has been a lot of talk this morning about the second rationale for two-for-one credit: the issue of conditions of confinement. I will not get into that issue. I think it is clear, as the quotation Senator Joyal read to you from *Wust* shows, that rationale is what persuaded the courts to move from 1.5 credits to two.

**The Chair:** We have a request from the interpreters that you slow down a little, please. However, enthusiasm is important, and I have to warn you that in 40 minutes, the bells will start ringing, and this committee cannot sit when the Senate is sitting. Please proceed with all deliberate speed.

**Mr. Manson:** I was sensitive to that fact, chair, and that is why I was speeding up. I will slow down a bit. I will not repeat the arguments of conditions of confinement, but it is those arguments that persuaded the courts to move from a 1.5 credit to two. The 1.5 credit, as my colleagues, Professor Webster and Professor Doob, have shown is essential if you want to create parity. That credit is the legal minimum.

There are real pre-sentence credit custody issues. If you read my submission, you will notice that the working group of the Uniform Law Conference of Canada addressed them last year. I do not mind speaking to this point because I was a member of that working group. You will see on page 3 a list of questions of integrating pre-sentence custody with other mechanisms, such as minimum sentences, conditional sentences, probation orders, delayed parole, long-term offenders, correctional facilities, deportation and parole eligibility for murder.

Different levels of the courts all the way up to the Supreme Court of Canada have looked at some of these issues. The working group concluded that the resolution has been inconsistent. I will not go into the details of that inconsistency. I want only to say that the Uniform Law Conference of Canada passed a resolution in August asking Justice Canada to examine the issues raised by the working group to ensure that post-conviction consequences of 'pre-sentence credit not be circumvented by a sentence that has taken into account pre-sentence custody credit. These questions are important. This bill does not address, in any way, a single one of these questions.

For that reasons, I do not understand the problem this bill addresses. There are pre-sentence custody problems. This bill does not address them. Now let us look at some of the implications of the bill, if it were to be passed, especially with respect to exacerbating the problem of delay.

Essentiellement, ma position, c'est qu'il ne faut pas modifier le crédit de détention provisoire à moins d'être prêt à examiner des questions plus globales. Je reviendrai aux questions plus globales dans une minute.

Il a beaucoup été question ce matin de la deuxième justification du crédit dans un rapport de deux à un : la question des conditions de détention. Je ne vais pas traiter de cette question. Je pense que c'est clair, comme le démontre la citation de l'arrêt *Wust* que vous a lue le sénateur Joyal; c'est ce raisonnement qui a persuadé les tribunaux de faire passer le crédit de 1,5 à 2.

**Le président :** Les interprètes aimeraient que vous ralentissiez un peu, s'il vous plaît. Toutefois, l'enthousiasme est important et je dois vous prévenir que dans 40 minutes, le timbre va retentir et que le comité ne peut siéger quand le Sénat siège. Veuillez poursuivre avec toute la diligence voulue.

**M. Manson :** J'étais conscient de cela, monsieur le président, et c'est pourquoi j'accélérais. Je vais ralentir un peu. Je ne vais pas reprendre les arguments concernant les conditions de détention, mais ce sont ces arguments qui ont convaincu les tribunaux de faire passer le crédit de 1,5 à 2. Le crédit de 1,5, comme l'ont démontré mes collègues, les professeurs Webster et Doob, est essentiel si vous voulez créer la parité. Ce crédit est le minimum légal.

Il y a de véritables problèmes liés au crédit de détention provisoire. Si vous lisez mon mémoire, vous allez remarquer que le groupe de travail de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada a traité de ces derniers l'an dernier. Je n'ai aucune objection à en parler parce que j'étais membre de ce groupe de travail. Vous allez voir à la page 3 une liste des questions liées à l'intégration des crédits de détention provisoire avec d'autres mécanismes, comme les peines minimales, les peines d'emprisonnement avec sursis, les ordonnances de probation, les examens différés des cas en vue d'une libération conditionnelle, les détenus purgeant une peine de longue durée, les établissements correctionnels, l'expulsion et l'admissibilité à la libération conditionnelle pour meurtre.

Des tribunaux de diverses instances, allant jusqu'à la Cour suprême du Canada, ont examiné certaines de ces questions. Le groupe de travail a conclu que la résolution a été incohérente. Je ne vais pas décrire les détails de cette incohérence. Je veux simplement dire que la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada a adopté une résolution en août demandant à Justice Canada d'examiner les questions soulevées par le groupe de travail pour s'assurer qu'une peine déjà infligée en tenant compte du crédit de détention provisoire ne vienne pas modifier les conséquences postérieures à la déclaration de culpabilité. Ces questions sont importantes. Ce projet de loi ne règlera en rien ne serait-ce qu'une seule de ces questions.

Pour cette raison, je ne comprends pas le problème que ce projet de loi tente de régler. Il y a des problèmes liés à la détention sous garde avant le prononcé de la peine. Ce projet de loi ne traite pas de ces derniers. Regardons maintenant certaines des conséquences de ce projet de loi, s'il était adopté, surtout en ce qui a trait à l'exacerbation du problème des délais.



First, I submit the proposed subsections 719(3.1) and 719(3.2) undermine the Supreme Court of Canada in *Wust*, which endorsed the views that, in the ordinary case, two-for-one is entirely appropriate. I think Senator Joyal's quotations showed this situation. That means, at the sentencing stage, if the Crown wants to argue that the case is an extraordinary one where credit should be less, then that is fine. However, that case is extraordinary. If offenders want to argue for enhanced credit, they make their argument. Again, that case is extraordinary. Those cases are the handful of cases I have talked about. In the thousands of others, the credit is two-for-one. Therefore, how long does that take? It takes a few seconds.

If this bill passes, to move from one-to-one credit to 1.5, which is substantial if one is talking about a lot of remand time, offenders must make an argument. They must present evidence relating to the phrase "if the circumstances justify it" and there may even be legal issues as to what circumstances are appropriate.

Necessarily, this justification will expand the vast majority of sentencing hearings. By how much will they be expanded? I cannot predict that situation: ten minutes; fifteen minutes; twenty minutes? Eighty-five thousand people were sentenced to custody last year. If we add up those minutes, we are talking about clogging the system.

Second, let us look at the bail process. This bill proposes a new subsection, subsection 515(9.1). Bill C-25 proposes the new subsection because the intent is to exclude certain people from the ability to apply for the 1.5 credit. The intent is to exclude those in the group who have been detained because of a violation of one of their release conditions. That exclusion makes sense to me. That provision is in Criminal Code subsection 524(4) and that is part of the exclusion.

The intent is also to exclude anyone in respect to whom this new proposed subsection 515(9.1) applies. What is this new provision? It says that judges and justices, at the bail hearing, put on the record any time a person has been "detained in custody primarily because of a previous conviction." I do not know how many of you have observed bail hearings. This provision is not a ground for detention.

We have three grounds. They are set out in Criminal Code subsection 515(10): the primary, secondary and tertiary grounds. I will not give a lecture on these grounds, but everyone around the table who is familiar with the subsection knows this provision is not a ground. Now, the justice or judge at the bail hearings, if asked by the Crown attorney or if alert and on the ball, must first deal with the issue of detention and will then need to go back and say: I have this subsection 515(9.1) problem. Is my decision to

Premièrement, j'estime que les paragraphes proposés 719(3.1) et 719(3.2) minent la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Wust*, qui avait souscrit au point de vue selon lequel dans une affaire ordinaire le crédit de deux jours pour un est tout à fait convenable. Je pense que les citations du sénateur Joyal ont illustré cette situation. Cela signifie qu'à l'étape du prononcé de la peine, si la Couronne décide de défendre l'idée que le cas est un cas extraordinaire où le crédit devrait être inférieur, alors, c'est bien. Cependant, ce cas est extraordinaire. Si les contrevenants veulent débattre pour obtenir le crédit bonifié, ils vont présenter leurs arguments. Encore une fois, ce cas est extraordinaire. Il s'agit de la poignée de cas dont j'ai parlé. Dans les milliers d'autres cas, le crédit est de deux pour un. Par conséquent, combien de temps cela prend-il? Il suffit de quelques secondes.

Si ce projet de loi est adopté, pour passer d'un crédit de 1 pour 1 à 1,5, ce qui est substantiel si l'on parle d'une longue période de détention provisoire, les contrevenants devront présenter des arguments. Ils devront présenter des preuves liées à l'expression « si les circonstances le justifient » et il pourrait même y avoir des problèmes juridiques pour ce qui est de définir quelles circonstances sont appropriées.

Cette justification prolongera forcément la grande majorité des audiences de détermination de la peine. De combien seront-elles prolongées? Je ne peux pas le prévoir : 10, 15, 20 minutes? L'an dernier, 85 000 personnes ont reçu une peine d'incarcération. Si nous additionnons toutes ces minutes, nous parlons d'engorgement du système.

Deuxièmement, regardons le processus de mise en liberté sous caution. Ce projet de loi propose un nouveau paragraphe, le paragraphe 515(9.1). Le projet de loi C-25 propose le nouveau paragraphe parce que le but est d'exclure certaines personnes de la possibilité de demander le crédit de 1,5. Le but est d'exclure les personnes qui, dans ce groupe, ont été incarcérées pour avoir violé une de leurs conditions de libération. Cette exclusion m'apparaît sensée. Cette disposition se trouve dans le paragraphe 524(4) du Code criminel et cela fait partie de l'exclusion.

Le but est également d'exclure toute personne à qui ce nouveau paragraphe 515(9.1) proposé s'applique. Quelle est cette nouvelle disposition? Elle dit que les juges et les juges de paix, au cours de l'audience sur la libération sous caution, doivent inscrire au dossier de l'instance le temps qu'une personne a été détenue « principalement sur toute condamnation antérieure ». Je ne sais pas combien d'entre vous ont assisté à des audiences sur la libération sous caution. Cette disposition n'est pas un motif de détention.

Nous avons trois motifs. Ils sont fixés dans le paragraphe 515(10) du Code criminel : les motifs primaires, secondaires et tertiaires. Je ne vais pas donner un cours magistral sur ces motifs, mais quiconque autour de la table connaît le paragraphe sait que cette disposition n'est pas un motif. Maintenant, à l'audience sur la libération sous caution, le juge de paix ou le juge, si le procureur de la Couronne en fait la demande ou s'il est vif et alerte, devra d'abord traiter de la

detain primarily because of a previous conviction? Can I hear submissions for counsel on that provision because I must put this information in the record so it can be used at the sentencing stage?

Now we have an exacerbation of the bail hearing. I do not know how many bail hearings we have in Canada every year. We now have, in addition to that process, something new and novel that has nothing to do with the grounds for detention. If we talk about clogging the system and creating further delay, this bill does both.

I also point out that the worst bail candidates are not covered by these exclusions because these candidates recognize they will be detained and they consent. Therefore, there is never a subsection 515(9.1) ruling against them.

The larger questions I discuss at pages 6 and 7. There is a basic lack of intelligibility in the Canadian sentencing system for three reasons. We do not have coherent and easily practicable principles that govern the sentencing stage. We have a cafeteria-style set-up in section 718, section 718.1 and section 718.2, which means each judge can choose what they want: I am a vegetarian, I pass on the meat; the person beside me may crave ribs. The sentences in Canada determine whether the sentencing judge is a vegetarian or craves ribs on the day of sentencing.

Second, there is an absence of systematic guidance for trial judges, unlike other countries. Third — this is relevant for today — we have a rift in principle and practices between the bases upon which sentences are imposed and the laws and policies that govern both their implementation and release. I think Senator Nolin touched on this rift earlier when he talked about provincial jurisdiction.

One problem we have in Canada is there is split jurisdiction between the federal government, provinces and territories over many prison issues, sentence implementation issues and release issues. I raised this problem with the Minister of Justice once — I will not tell you who — and he said to me: That was done in 1867. Then he walked away.

No, it was not Irwin Cotler.

Surely, in a country like Canada, we can sit down and try to create a situation of, at least, uniformity of resources. I do not say there are not local and cultural differences, but uniformity of resources so that the resources that apply to sentences and the implementation of sentences are the same, whether we are in Trois Rivières, Trenton, Tofino or Teslin in Yukon.

question de la détention et, ensuite, il devra revenir et dire : « J'ai le problème du paragraphe 515(9.1) ». Est-ce que ma décision d'imposer la détention repose principalement sur toute condamnation antérieure? Puis-je entendre les arguments de l'avocat sur cette disposition parce que je dois consigner cette information au dossier de l'instance de sorte qu'elle puisse être utilisée à l'étape de la détermination de la peine?

Maintenant, nous avons une exacerbation du problème des délais dans le cas des audiences sur la libération sous caution. J'ignore combien nous avons de telles audiences au Canada chaque année. Nous avons maintenant, en plus de ce processus, quelque chose de nouveau qui n'a rien à voir avec les motifs de détention. Si nous parlons d'engorger le système et de créer d'autres délais, ce projet de loi parvient à faire les deux.

Je vous signale également que les pires candidats au cautionnement ne sont pas compris dans ces exclusions parce que ces candidats reconnaissent qu'ils seront détenus et y consentent. Par conséquent, il n'y a jamais de décisions rendues en vertu du paragraphe 515(9.1) contre ces derniers.

Je parle des grandes questions dans les pages 5, 6 et 7. Il y a un manque élémentaire d'intelligibilité dans le système de détermination de la peine au Canada pour trois raisons. L'absence de principes cohérents et faciles à mettre en pratique au moment de la détermination de la peine. Nous avons un système à la carte avec les articles 718, 718.1 et 718.2, ce qui veut dire que chaque juge peut choisir ce qu'il veut : je suis végétarien, alors, je rejette les viandes; la personne à côté de moi peut avoir une folle envie de consommer des côtes levées. Le système au Canada détermine si le juge qui prononce la peine est végétarien ou est un adepte des côtes levées le jour où il prononce la peine.

Deuxièmement, l'absence d'indications systématiques pour les juges de première instance, contrairement à ce que l'on trouve dans d'autres pays. Troisièmement — et cela est pertinent aujourd'hui — il y a une division, en principe et dans la pratique, entre les motifs à partir desquels les peines sont imposées et les lois et politiques qui régissent à la fois leur application et la remise en liberté. Je pense que le sénateur Nolin a soulevé cette division plus tôt lorsqu'il a parlé des compétences provinciales.

Un problème que nous avons au Canada, c'est qu'il y a un partage des compétences entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires en ce qui concerne de nombreuses questions qui concernent les prisons, la mise en application des peines et la remise en liberté. J'ai soulevé cette question avec le ministre de la Justice une fois — je ne vous dirai pas qui — et il m'a répondu : « Cela a été réglé en 1867 », puis il est parti.

Non, ce n'était pas Irwin Cotler.

Sûrement que, dans un pays comme le Canada, nous pouvons essayer de créer une situation où, au moins, nous avons une uniformité des ressources. Je ne dis pas qu'il n'y a pas de différences locales et culturelles, mais une uniformité des ressources de sorte que les ressources qui s'appliquent aux peines et à la mise en application des peines soient les mêmes, que ce soit à Trois Rivières, Trenton, Tofino ou Teslin au Yukon.



Senator Dickson asked Professor Roberts about one of the paragraphs in my submission. I suggest that since the report of the Canadian Sentencing Commission in 1987, there has been no serious debate about these larger sentencing issues in this country, unlike in almost every western democracy I know, where people argue about these questions.

I am not taking any position on the issues. I am saying there are important questions of principle, important legal questions, and what do we do? Every year there are a couple of tiny bills totally unrelated to each other dealing with a particular problem, whether real or not — I do not think Bill C-25 is real — and then we end up with a book like this: This is the size of our Criminal Code. The sentencing part is huge and it is unintelligible. We need a sentencing debate in Canada.

**Senator Nolin:** You have in front of you the levers of going back and trying to understand the guiding principle of sentencing in Canada, and trying to put back some sense into that myriad of all sorts of political influences. Let us go back to Bill C-25, the bill in front of us.

In your paper, on page 4, I want to focus on one thing you alluded to in the subtitle, "The Implications of Bill C-25." In the bottom, you refer to a Charter problem when you say:

... one can envisage arguments at the sentencing stage about the legality under the Charter of the distinctions it attempts to draw.

The distinction is between the proposed section 515(9.1) and section 515(10). Can you explain more about this question of the Charter challenge?

**Mr. Manson:** I can, but it occurred to me only recently. It seems to me if we look at section 7 and the principles of fundamental justice, and also questions of arbitrary detention, we can make an argument that notwithstanding the broad criminal law powers of Parliament, distinctions between categories of people have to be rational and fair. The exclusion in the proposed section 515(9.1) of people in respect of whom there is a record so that the justice said detention was primarily because of a previous conviction, arguably, that section misses the mark.

I do not claim to have this argument fully developed and I cannot give you all the jurisprudence. It misses the mark because, as I said earlier, many of the worst detention candidates will consent. They are not excluded from seeking the 1.5 credit under this bill; but someone in respect of whom there is an order — a record saying, I have detained you and now the Crown has asked,

Le sénateur Dickson a posé une question au professeur Roberts au sujet d'un paragraphe de mon mémoire. Je dirais que depuis le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine en 1987, il n'y a pas eu de débat sérieux sur les grandes questions liées à la détermination de la peine au Canada, contrairement à ce qui s'est passé dans toutes les démocraties occidentales que je connais, où les gens discutent de ces questions.

Je ne prends aucune position sur les questions. Je dis qu'il y a des questions de principe importantes, des questions juridiques importantes et que faisons-nous? Chaque année il y a deux ou trois projets de loi minuscules, sans lien les uns avec les autres, traitant d'un problème particulier, réel ou non — et je ne pense pas que le projet de loi C-25 soit réel — et ensuite, nous nous retrouvons avec un livre comme celui-ci : voici la taille de notre Code criminel. La partie qui traite de la détermination de la peine est énorme et incompréhensible. Nous avons besoin d'un débat sur la détermination de la peine au Canada.

**Le sénateur Nolin :** Vous avez devant vous les leviers pour revenir en arrière et essayer de comprendre les principes directeurs de la détermination de la peine au Canada, et essayer de remettre un peu d'ordre dans la myriade d'influences politiques de toutes sortes. Revenons au projet de loi C-25, le projet de loi que nous devons étudier.

J'aimerais me concentrer sur une chose à laquelle vous faites allusion à la page 5 de votre mémoire, sous-titre « Les conséquences du projet de loi C-25 », où vous parlez d'un problème avec la Charte :

... L'on peut envisager, à l'étape de la détermination de la peine, de présenter des arguments au sujet de l'aspect légal, au sens de la Charte, de la distinction que ces dispositions tentent d'établir.

La distinction se situe entre le paragraphe 515(9.1) proposé et le paragraphe 515(10). Pouvez-vous nous en dire davantage sur cette question de contestation du point de vue de la Charte?

**M. Manson :** Oui, mais cela ne m'est venu à l'esprit que très récemment. Il me semble que si nous regardons l'article 7 et les principes de justice fondamentale, ainsi que les questions liées à la détention arbitraire, nous pouvons présenter des arguments voulant que, malgré les pouvoirs étendus du Parlement en ce qui concerne le droit pénal, les distinctions entre les catégories de personnes doivent être rationnelles et équitables. Dans le cas de l'exclusion des personnes dans le paragraphe 515(9.1) proposé au sujet desquelles il existe un dossier de sorte que le juge puisse dire que la détention est fondée principalement sur toute condamnation antérieure, on pourrait prétendre que cet article rate le but visé.

Je ne prétends pas avoir élaboré complètement cet argument et je ne peux pas vous citer toute la jurisprudence dans ce cas. L'article rate le but visé parce que, comme je l'ai dit plus tôt, un grand nombre des pires candidats à la détention donneront leur consentement. Ils ne sont pas exclus de la possibilité de chercher à obtenir un crédit de 1,5 en vertu de ce projet de loi; mais

I have gone back and said it is primarily because of a previous conviction — that person is excluded.

Again, the courts would ask, what is the object here? If the object is to exclude those who have been detained because they are the worst remand prisoners, this provision does not accomplish that objective — or if the prisoners represent the worst risk or they do not warrant the extra credit, the provision does not accomplish that objective. The worst people will not be excluded.

I think I could develop other arguments about arbitrariness around this notion that aside from the section 524(4) people who have violated a term of their release and are now detained, the section 515(9.1) people are in this anomalous category. The prisoners are not necessarily the worst. If I was a lawyer, which I used to be, I might try at some point to develop the argument that this exclusion is arbitrary and devoid of rational and fair criteria.

**Senator Nolin:** When we read paragraph 515(10)(c), which opens a large area of reasons —

**Mr. Manson:** Very controversial, yes.

**Senator Nolin:** “Detention is necessary in order to maintain confidence in the administration of justice.” For example, individual A, who is in front of me for bail, has been in prison for 10 years, and that fact has influenced me as a justice of the peace when deciding if that person should remain in custody or not. One can argue that issue is dealt with in section 515(10)(c). That is why I question the affirmation in your last sentence. Of course, we can see the Charter challenge coming. I am sure the minister is also aware of that problem.

**Mr. Manson:** The tertiary ground you described is a good example. Not that many cases are reported on the tertiary ground, but most of them are murder cases. Most of them are not cases of people who have been detained because of a prior conviction, but because of the notoriety of the offence.

**Senator Nolin:** They are the media cases, the ones that attract people that know nothing about the law but have an opinion.

**Mr. Manson:** Although it might be a vile, vicious, egregious case, those people are not excluded from seeking 1.5 days credit under this bill. Only the people who have been subject to a ruling under subsection 515(9.1) are excluded, which is another example.

quelqu’un au sujet duquel il y a une ordonnance — un dossier disant : « Je vous ai détenu et maintenant, la Couronne a demandé pourquoi, je suis allé voir le dossier et je lui ai répondu que c’était fondé principalement sur toute condamnation antérieure » —, cette personne est exclue.

Encore une fois, les tribunaux demanderaient quel est l’objectif ici. Si l’objectif était d’exclure ceux qui ont été détenus parce qu’ils sont les pires détenus, cette disposition ne réaliserait pas cet objectif — ou si les prisonniers représentent le pire risque et ne justifient pas le crédit additionnel, la disposition ne réalise pas cet objectif. Les pires candidats ne seront pas exclus.

Je pense que je pourrais élaborer d’autres arguments au sujet du caractère arbitraire de cette notion qu’outre les personnes visées par le paragraphe 524(4) qui ont brisé une des conditions de leur libération et qui sont maintenant détenues, les personnes qui tombent sous le coup du paragraphe 515(9.1) entrent dans cette catégorie anormale. Les prisonniers ne sont pas nécessairement les pires. Si j’étais avocat, profession que j’ai déjà pratiquée, j’essaierais à un moment donné d’élaborer un argument démontrant que cette exclusion est arbitraire et dénuée de rationalité et d’équité.

**Le sénateur Nolin :** Lorsque nous lisons l’alinéa 515(10)c, qui ouvre un grand champ de motifs...

**M. Manson :** Très controversé, oui.

**Le sénateur Nolin :** « Sa détention est nécessaire pour ne pas miner la confiance du public envers l’administration de la justice [...] » Par exemple, la personne A, qui est devant moi pour enquête sur cautionnement, a été détenue pendant 10 ans, et ce fait a influé sur ma décision en tant que juge de paix lorsque j’ai déterminé que cette personne doit être détenue ou non. On pourrait prétendre que la question est traitée en vertu de l’alinéa 515(10)c. Voilà pourquoi je remets en question l’affirmation contenue dans votre dernière phrase. Évidemment, nous pouvons voir venir la contestation en vertu de la Charte. Je suis certain que le ministre est également conscient de ce problème.

**M. Manson :** Le motif tertiaire que vous venez de décrire est un bon exemple. Ce n’est pas qu’il y a de nombreux cas qui sont signalés en vertu du motif tertiaire, mais la plupart d’entre eux sont des cas de meurtre. La plupart d’entre eux ne sont pas des cas de personnes qui ont été détenues en se fondant principalement sur toute condamnation antérieure, mais à cause de la notoriété entourant l’infraction.

**Le sénateur Nolin :** Ce sont les cas que l’on retrouve dans les médias, ceux qui attirent la curiosité des gens qui ne savent rien de la loi mais qui ont une opinion.

**M. Manson :** Bien qu’il puisse s’agir d’un cas crapuleux, répugnant, cruel, ces gens ne sont pas exclus de la possibilité d’obtenir le crédit d’un jour et demi pour un en vertu de ce projet de loi. Seules les personnes qui ont fait l’objet de décisions en vertu du paragraphe 515(9.1) sont exclues, ce qui est un autre exemple.



**Senator Nolin:** The proposed paragraph does not say that they will be. The judge or the justice of the peace will decide whether to be influenced by the fact that the accused had served time prior to sentencing. If that is the case, the judge must list that reason. The law does not pretend to suggest that everyone with prior sentences will be excluded in the process. That distinction is important. If the judge is influenced by that reason, the judge must report it.

**Mr. Manson:** My point was that under tertiary grounds, many of those people do not have prior records. It is the nature of the offence that produces tertiary ground, which could be vile, vicious and egregious, but they will not be excluded from the ability to apply. It is another example that the trivial may be excluded, and the serious included. That is why I say there might be a Charter argument. I do not think that is the biggest point of flaw in this bill.

**Senator Nolin:** I pointed out that situation because in a good document — I went through it — it was a possible area where we should have a greater explanation.

**Senator Baker:** On the same point that Senator Nolin made, I believe you will agree that in a bail hearing, the judge goes through the three grounds upon which the judge must make a determination. Recently, at times, the tertiary ground is not referenced at all. That leaves the first two grounds. That situation is laid out clearly in law, and we have a substantial amount of case law on those two grounds. Suddenly, as you pointed out, along comes a sentence that says, “primarily because of a previous conviction,” which, as you say, has nothing to do with the determination of whether someone receives bail.

Do you envision a whole new debate at bail hearings, initiated primarily, I suppose, by the Crown?

**Mr. Manson:** Yes.

**Senator Baker:** That debate will lead to a further backing up of cases. Is that correct?

**Mr. Manson:** That is exactly the point I was making. Further backing up is inevitable, if you pass Bill C-25.

**Senator Baker:** We would pass something under which a determination will be made, depending upon another determination in which that determination is not even discussed right now.

**Mr. Manson:** Yes.

**Senator Baker:** That is an incredible admission. Do you have any thoughts on the words “primarily because of,” and making a determination on that ground? The only cases I could find were under the Income Tax Act where the words “primarily because of” are used. The matter is highly complex. How does one

**Le sénateur Nolin :** Le paragraphe proposé ne dit pas que ce sera le cas. Le juge ou le juge de paix décidera si, dans sa décision, il a été influencé par le fait que l'accusé a été détenu avant que la sentence ait été prononcée. Si c'est le cas, le juge doit noter la raison. La loi ne laisse pas entendre que quiconque s'est vu infliger des peines antérieures est exclu du processus. Cette distinction est importante. Si le juge a été influencé par cette raison, il doit le signaler.

**M. Manson :** Le point que je veux faire valoir, c'est que dans le cas des motifs tertiaires, un grand nombre des personnes en cause n'ont pas de dossiers antérieurs. C'est la nature de l'infraction qui est à l'origine du motif tertiaire, qui pourrait être crapuleuse, répugnante, cruelle, mais les personnes en cause ne seront pas exclues de la possibilité de faire la demande. C'est un autre exemple que des situations banales pourraient être exclues et des situations graves, incluses. C'est pourquoi je dis qu'il pourrait y avoir un argument à présenter en vertu de la Charte. Je ne pense pas que ce soit la lacune la plus importante de ce projet de loi.

**Le sénateur Nolin :** Si j'en ai parlé, c'est que dans un bon document, et j'ai parcouru celui-ci d'un bout à l'autre, c'est le genre de point qui serait mieux expliqué.

**Le sénateur Baker :** Pour poursuivre dans la même veine que le sénateur Nolin, vous serez certainement d'accord avec moi pour dire qu'à l'étape de l'enquête sur cautionnement, le juge passe en revue les trois motifs qui servent à l'infliction de la peine. Quoi qu'il arrive parfois, depuis un certain temps, que le troisième motif soit carrément laissé de côté. Restent alors les deux premiers. Cette situation se retrouve noir sur blanc dans la loi, et la jurisprudence relative aux deux premiers motifs est abondante. Pourtant, comme vous nous l'avez signalé, voici qu'on peut maintenant infliger une peine « en se fondant principalement sur toute condamnation antérieure », ce qui, comme vous nous l'avez également dit, n'a aucune incidence sur l'issue de l'enquête sur cautionnement.

Vous attendez-vous à assister à l'apparition d'un tout nouveau débat lors des enquêtes sur cautionnement, surtout, j'imagine, de la part des procureurs de la Couronne?

**M. Manson :** En effet, oui.

**Le sénateur Baker :** Est-ce que ce débat ne risque pas de retarder encore le processus? Qu'en pensez-vous?

**M. Manson :** C'est précisément là où je voulais en venir. L'adoption du projet de loi C-25 retardera inévitablement le processus.

**Le sénateur Baker :** Si je comprends bien, le projet de loi permettrait d'infliger une peine en se fondant sur une autre peine dans laquelle il n'est nullement question des procédures en cours.

**M. Manson :** C'est cela.

**Le sénateur Baker :** C'est quelque peu incroyable. Et vous, que pensez-vous du syntagme « en se fondant principalement sur... » et sur le fait que l'on puisse s'en servir pour infliger une peine? Les seules décisions que j'ai pu trouver qui l'utilisent aussi ont été jugées en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, dans laquelle on

determine that something is “primarily because of,” if in law one is supposed to deal with three grounds, none of which deals with this primary reason? A whole new thing comes into being.

**Mr. Manson:** Senator Nolin raised the interpretation of that phrase as, “was my decision influenced by.” I should have asked you to respond, Senator Baker, because of your point as well. It does not say “influence,” so I am not sure what the phrase means. We are looking at a great deal of litigation for courts to decide whether it means, “on a balance of probabilities”; or is it according to some other standard? It is not a term that we see anywhere in the criminal process.

**Senator Baker:** One would see a balancing and comparison. One would need to have an analysis of the primary reason.

I want to ask you or another witness about the part dealing with reasons. This proposed legislation commands the court to give reasons. The judge always must give reasons so I do not know why this wording is included. Proposed subsection 719(3.4) states:

Failure to comply with subsection (3.2) or (3.3) does not affect the validity of the sentence imposed by the court.

How will that provision be interpreted? Currently, a court must give reasons. Sudden under this proposed legislation, if no reasons are given by the court, the decision remains valid. I am sorry but there must be provision for appellate review; is that not true?

**Mr. Manson:** Yes.

**Senator Baker:** Professor Doob, can you think of any comparison where someone does not have to give reasons for giving a judgement?

**Mr. Doob:** I was afraid that you might ask that question. The only comparison I can make, and the circumstance is very different, is as follows: Under section 6 of the Youth Criminal Justice Act, the police officer is required to consider whether extra judicial measures are appropriate, but the failure to do so does not invalidate any subsequent decision. That comparison is the closest I can come up with. There would be circumstances where it would be silly to invalidate a decision on the basis of an apparent failure of that kind.

The problem comes down to the difficulty that Bill C-25 creates in ordinary cases. As Professor Webster has pointed out in her presentation, the difficulty is that in 99.8 per cent of the cases 1.5-to-one, or more, is clearly appropriate. It would seem like a silly exercise to any sentencing judge to have to give reasons for going beyond one-to-one. In that circumstance, I could imagine a judge saying, “for the usual reasons,” or a judge forgetting to say,

retrouve les mêmes mots. C’est une question éminemment complexe. Comment peut-on rendre une décision « en se fondant principalement sur une chose », alors que la loi prévoit que l’on doit se fonder sur trois motifs et qu’aucun de ces trois motifs n’en fait mention? C’est un tout nouveau concept qui fait son apparition.

**M. Manson :** Selon l’interprétation qu’en donnerait le sénateur Nolin, ce syntagme voudrait dire « ma décision a été influencée par... ». J’aurais dû vous demander de répondre aussi, sénateur. Je ne suis pas certain de l’interprétation qu’il faut en donner, puisque le mot « influence » ne s’y trouve pas. J’ai l’impression que les tribunaux vont passer un temps fou à déterminer s’il signifie « selon la prépondérance des probabilités » ou s’il fait référence à une autre norme. C’est une terminologie encore jamais vue en droit criminel.

**Le sénateur Baker :** J’imagine que ce sera une question de prépondérance et de comparaison. Il faudrait évidemment pouvoir analyser le motif principal.

J’aimerais vous poser, à vous ou à un autre témoin, une question sur la disposition qui traite des motifs. Théoriquement, le projet de loi oblige le tribunal à consigner les motifs derrière sa décision. Le juge est tenu de faire inscrire ses motifs au dossier, alors je ne vois pas ce que le paragraphe suivant vient faire là. Voici ce que dit la version proposée du paragraphe 719(3.4) :

L’inobservation des paragraphes (3.2) ou (3.3) n’entache pas la validité de la peine infligée.

Comment cette disposition sera-t-elle interprétée? À l’heure actuelle, le juge doit consigner ses motifs par écrit. Mais voici que tout à coup, même s’il ne le fait pas, sa décision demeure valide. Corrigez-moi si je me trompe, mais il faut qu’il reste quelque chose sur lequel le tribunal de division pourra se pencher, non?

**M. Manson :** Absolument.

**Le sénateur Baker :** Monsieur Doob, y a-t-il d’autres cas où on n’est pas tenu d’expliquer ses motifs?

**M. Doob :** J’avais peur que vous me posiez cette question. Je ne peux voir qu’un seul autre cas, et je dois vous dire que les circonstances sont très différentes : en vertu de l’article 6 de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, l’agent de police qui appréhende un adolescent doit déterminer s’il y a lieu d’engager des poursuites, mais, même s’il ne le fait pas, cela n’a pas pour effet d’invalider les accusations qui pourraient être ultérieurement portées contre l’adolescent pour l’infraction en cause. C’est le seul exemple qui se rapproche un tant soit peu des circonstances actuelles. Il y a des cas où il serait impensable d’invalider une décision en se fondant sur ce type d’inobservation apparente.

En fait, le véritable problème réside en l’effet qu’aura le projet de loi C-25 sur les cas qui ne sortent pas de l’ordinaire. Comme l’indiquait Mme Webster dans son exposé préliminaire, les rapports d’un et demi pour un ou plus conviennent dans 99,8 p. 100 des cas. Les juges ne comprendront pas pourquoi on leur demandera de justifier les motifs pour lesquels ils dépassent le rapport d’un pour un. J’imagine très bien un juge dire « Pour les



“for the usual reasons.” If the judge understands grade four arithmetic, the judge will understand that the starting point is one-to-one.

**Senator Baker:** You are absolutely correct. Senator Wallace, when he mentioned this issue before, neglected to point out that there will be a small percentage of people who will be considered for the 1.5-to-one credit because of those who break a recognizance or other condition of release. As you pointed out, Professor Manson, there is another restriction as to who may be considered.

Professor Webster’s presentation was interesting and clear. She ensured that it was firmly implanted in everyone’s mind that an injustice is being committed. Professor Angus would say to you that of the two people charged with the same offence, the one not released on bail will more than likely not receive the same sentence as the other who has committed the same offence under the same circumstances. Senator Angus would also say that when someone is refused bail, there is a good reason why, and maybe they should bear the brunt of an additional prejudice against them. Can you respond to that argument so you do not have to put up with it in a few moments?

**The Chair:** Senator Angus, do you object to having words put in your mouth?

**Senator Angus:** I have tenure as professor. Senator Baker has given me this appointment.

**The Chair:** You are next on the list, so we will listen with interest to the response and then turn to you.

**Ms. Webster:** In terms of additional prejudice — picking up from what my colleague said in the first session — that the conditions in remand tend to be much harsher than serving time post-conviction, one can make the argument that someone who is detained already is suffering additional harm. That they are being held in custody before they have been proven guilty can also be raised as a particularly delicate issue.

**Mr. Manson:** If we go back to the genesis of bail reform, Professor Friedland’s 1965 work talked about his findings that prisoners denied bail usually served longer sentences because of the prejudice of the remand situation. This includes the inability to be at home, to work and to meet with their lawyer more regularly.

I agree with Professor Webster, but there is another point. The population of remand people are not only those who have been detained. A large number have been granted bail that cannot make it. If they have been granted bail subject to finding one or two sureties, if they cannot find the sureties, or if the sureties are deemed by a justice to be not appropriate, they sit right beside the person who was detained because they cannot make bail.

motifs habituels... » ou au contraire ne pas prendre la peine de dire « Pour les motifs habituels... ». Tous les juges qui ont réussi leur cours de mathématiques de quatrième année comprendront d’instinct que le rapport de un pou un constitue le point de départ.

**Le sénateur Baker :** Vous avez tout à fait raison. Lorsque le sénateur Wallace a soulevé ce point la première fois, il a oublié de dire qu’il y aura une faible proportion de gens pour qui on envisagera un rapport d’un et demi pour un parce qu’ils auront rompu leurs engagements ou leurs conditions de remise en liberté. Comme vous l’avez si bien dit, M. Manson, cette restriction s’ajoute aux autres.

L’exposé de Mme Webster était aussi intéressant que limpide. Elle a bien fait comprendre à tout le monde qu’une injustice sera créée. Le sénateur Angus vous dirait que, pour deux personnes qui sont accusées de la même effraction, celle qui n’est pas libérée sous caution ne recevra certainement pas la même peine que l’autre, même si les circonstances sont comparables. Il vous dirait également que, lorsqu’on refuse de libérer une personne sous caution, c’est rarement sans raison, et que le poids du préjudice additionnel qu’on lui fait subir n’est peut-être pas injustifié. Voulez-vous répondre à cet argument dès maintenant afin qu’on ne vous le ressorte pas dans quelques instants?

**La présidente :** Sénateur Angus, avez-vous objection à ce qu’on parle ainsi en votre nom?

**Le sénateur Angus :** J’ai une charge de professeur, et c’est le sénateur Baker qui m’y a nommé.

**La présidente :** Vous êtes le prochain sur la liste, alors nous entendrons votre réponse aussitôt après celle de madame.

**Mme Webster :** En ce qui concerne le préjudice additionnel, pour reprendre les propos de mon collègue lors de la première séance, occasionné par le temps passé en détention préventive, lequel serait beaucoup plus éprouvant que la détention après la condamnation, on peut répondre que quiconque est incarcéré subit déjà un préjudice, alors il est vrai que la situation d’une personne qui est détenue avant d’être reconnue coupable peut être considérée comme particulièrement délicate.

**M. Manson :** Si l’on revient à l’essence même de la réforme des libérations sous caution, les travaux de M. Friedland, qui datent de 1965, nous apprennent que les prisonniers à qui l’on refuse la libération sous caution finissent au bout du compte par purger des peines plus longues à cause du préjudice occasionné par la détention préventive. On parle ici de l’impossibilité de retourner à la maison ou de travailler et de la difficulté à rencontrer son avocat sur une base régulière.

Je suis d’accord avec Mme Webster, mais j’aimerais cependant ajouter ceci : la population de personnes détenues à titre préventif n’est pas composée uniquement de gens dont on a ordonné la détention préventive. En effet, il ne faut pas oublier qu’une bonne proportion de gens à qui on a accordé une libération sous caution n’ont pas réussi à remplir les conditions nécessaires pour être effectivement remises en liberté. Si on vous annonce par exemple que, pour être remis en liberté, vous devez obtenir deux cautions, mais que vous ne réussissez pas à les obtenir ou que l’une des deux

The remand population is two groups. The population is not only people who are so nasty that they are denied bail.

**Senator Baker:** However, they cannot be denied bail —

**The Chair:** Thank you, Senator Baker.

**Mr. Doob:** I want to add that the starting point of our submission was that a sentence is a sentence. If a person deserves a 60-day sentence for one reason or another, they should serve the same amount of time whether they spend some of it in pre-trial detention or some of it after.

We are trying to equate pre-trial detention time to post-sentence detention time. To do that, one must take into account what a sentence means. The incoherence of the sentencing system in Canada creates this problem because of the complexity of what a sentence of imprisonment means.

It is only made worse by Bill C-25. Obviously, this problem is why we are recommending that you look at sentencing more broadly to have the sentencing system more coherent. Then you might want to look at the issue of credit for pre-trial detention. As we pointed out, there are relatively straightforward ways to deal with that issue. It is simply that Bill C-25 is not one of those ways.

**Senator Angus:** Chair, I am conscious of the constraints that you mentioned.

**The Chair:** It is maddening to have these constraints, but we have them.

**Senator Angus:** All my questions have been asked vicariously. He is the monkey and I am the ventriloquist, it seems.

This discussion is absolutely fascinating, professors, if not the wide-ranging debate that we all agree is necessary. You said that Bill C-25 is a mistaken response to a real problem. You each characterize it in different words — our system of sentencing today is based on incoherent principles, and is unintelligible. I understand you to be saying that the changes made by successive governments since 1987 have been incremental, piecemeal and not coherently packaged as an ensemble of improvements to our system.

I do not think any of us around this table would disagree that there is a need for this debate. However, this study is not the place to have it, unfortunately. I think all of us — Professor Baker included — would love to participate in the debate.

est jugée inadéquate par le juge, eh bien vous vous retrouverez au même endroit que votre voisin, à qui on a refusé la liberté sous caution.

La population de personnes détenues à titre préventif se divise en deux groupes et ne se compose pas uniquement de ceux à qui on a refusé la liberté sous caution.

**Le sénateur Baker :** Quoi qu'il en soit, on ne peut pas leur refuser...

**La présidente :** Je vous remercie, sénateur Baker.

**M. Doob :** Je tiens à préciser que notre mémoire repose sur la prémisse selon laquelle une peine est une peine. Quelle que soit la raison, si une personne mérite une peine de 60 jours, elle doit toujours passer le même nombre de jours en prison, qu'elle purge ou non une partie de sa peine à titre préventif.

Nous voulons que la détention préventive équivaille à la détention après la condamnation. Pour ce faire, il faut bien comprendre la portée des peines. Or, c'est un problème tellement complexe que l'incohérence du système canadien de détermination des peines en devient le principal problème.

Le projet de loi C-25 ne fait qu'empirer les choses. C'est précisément pour cette raison que nous estimons que, pour rendre le système de détermination des peines plus cohérent, il faut prendre du recul et l'envisager de manière plus globale. Alors seulement vous pourrez vous attaquer au problème des crédits de détention provisoire. Comme nous le disions plus tôt, il existe un certain nombre de solutions relativement simples à ce problème. Mais le projet de loi C-25 n'en fait malheureusement pas partie.

**Le sénateur Angus :** Madame la présidente, je suis bien conscient des contraintes que vous nous avez exposées tout à l'heure.

**La présidente :** Croyez bien qu'elles me déplaisent aussi bien à moi qu'à vous.

**Le sénateur Angus :** J'ai déjà posé toutes mes questions par personne interposée. C'est lui la marionnette et moi le ventriloquiste, on dirait bien.

La discussion d'aujourd'hui est absolument fascinante, sans parler du débat de fond que nous souhaiterions tous voir se tenir. Vous nous avez dit que le projet de loi C-25 est une fausse solution à un vrai problème. Vous nous avez décrit le problème en termes différents et nous avez expliqué que le système de détermination des peines que nous utilisons aujourd'hui est inintelligible et repose sur des principes incohérents. Selon ce que je comprends de vos propos, on pourrait dire que les changements apportés depuis 1987 par les différents gouvernements sont insignifiants et désordonnés et qu'ils n'ont pas réussi à modifier le système de manière coordonnée.

Personne autour de cette table, du moins je crois, n'oserait dire qu'il s'agit d'un débat qui n'a pas sa raison d'être. Malheureusement, ce n'est pas ici qu'il doit avoir lieu. Même si je suis convaincu que nous aimerions tous y participer, sénateur Baker compris.



This incremental piece of intended change and improvement in your minds is a wrong piece of legislation. You are saying that the minister and officials from the Department of Justice who were with him yesterday are not putting it to us accurately. Am I right? You disagree with everything Minister Nicholson and the witnesses from the Department of Justice told us yesterday. I have a problem with that view.

**Mr. Doob:** I was not here yesterday so it is difficult for me to disagree with something I have not heard or read.

I am saying, however, that if you start from the assumption that a day in pre-trial detention should count the same as a day served — not a day of sentence — in post-trial custody, this bill does not do it. In that sense, it adds to the incoherence. I do not know what the minister told you, but the assumption that somehow a two-to-one or a 1.5-to-one credit is automatically a discount is simply wrong arithmetically.

**Senator Angus:** Given that the system needs more wholesale reform, I take your major criticism of Bill C-25 to be that it does not go far enough. It is only another little piece that, taken alone, tends to confuse things more, and it introduces unfairness into the system.

**Mr. Doob:** That is correct.

**Senator Angus:** The minister has another view.

**Senator Wallace:** As much as Senator Baker pre-empted you, Senator Angus, you have done the same with me. My comments were along the same lines.

This presentation by the three of you was informative and intelligent. As I listened to your presentation, I realized the background, thought and expertise you have in this area. I know you are passionate, and your arguments are well delivered.

On the other side, the bill attempts to improve the existing situation. The bill attempts to bring clarity and more definition or certainty to sentencing principles, albeit in the grand scheme of things, not as extensively as we would like. Requiring the courts to enunciate the reasons for allowing pre-sentence credit is a step forward.

When I listened to your entire presentation, I am left with the impression your concerns are not only in relation to this bill, but in relation to other bills. It is difficult to look at a series of one-off amendments and say with certainty that it will bring real improvement to the system because of the concern that a comprehensive review is not being undertaken. My impression is that because you have that concern — for all the right reasons you see this need for a comprehensive review of this sentencing system — no matter what was brought forward as a one-off amendment, I would hear the same argument.

Selon vous, la nouvelle série de changements et d'améliorations qui se trouve dans le projet de loi à l'étude fait fausse route. Vous prétendez que le ministre de la Justice et les fonctionnaires qui l'accompagnaient hier ne nous présentent pas la situation sous son véritable jour. Est-ce bien cela? Vous n'êtes d'accord avec rien de ce que le ministre Nicholson et les autres témoins du ministère de la Justice nous ont dit hier? J'ai un peu de mal à accepter un point de vue comme celui-là.

**M. Doob :** Vous savez, je n'étais pas ici hier, alors je peux difficilement ne pas être d'accord avec des propos que je n'ai ni lus ni entendus.

Ce que je dis, c'est que si l'on part de la prémisse selon laquelle une journée passée en détention préventive équivaut à une journée purgée après la condamnation — et non à une journée de peine —, eh bien le projet de loi C-25 fait fausse route, oui. Au contraire, il vient ajouter à l'incohérence existante. Je ne sais pas ce que le ministre vous a dit, mais il est mathématiquement faux de prétendre qu'un rapport d'un et demi pour un ou que les crédits doubles correspondent automatiquement à une réduction.

**Le sénateur Angus :** Dans la mesure où le système aurait besoin d'une réforme en profondeur, est-ce que je me trompe en disant que vous reprochez principalement au projet de loi C-25 de ne pas aller assez loin? De n'être en fait qu'une modification mal coordonnée de plus qui ne pourra qu'embrouiller davantage la situation, en plus d'introduire une injustice?

**M. Doob :** C'est exact.

**Le sénateur Angus :** Le ministre n'était pas de cet avis.

**Le sénateur Wallace :** Vous venez de me faire la même chose que le sénateur Baker vous a faite, sénateur Angus, et vous m'avez volé les mots de la bouche, car j'allais dire à peu près la même chose.

Votre exposé était à la fois informatif et intelligent. Et j'ai vite compris, à vous écouter, à quel point vous connaissez votre sujet et y avez réfléchi. Je sais que vous êtes des passionnés, et vos arguments étaient présentés de façon convaincante.

Par contre, je dois dire que le projet de loi vise à améliorer la situation. Il cherche à mieux définir les principes sous-tendant le système de détermination des peines et à les rendre plus clairs, à les consolider, même si ce n'est pas encore assez à votre goût. Je crois que nous avons franchi une étape importante en exigeant des tribunaux qu'ils énoncent les motifs pour lesquels ils accordent des crédits de détention provisoire.

Quand je repense à votre exposé, j'ai l'impression que vous n'en avez pas seulement contre le projet de loi à l'étude, mais contre d'autres encore. C'est bien difficile de s'arrêter sur une série d'amendements ponctuels et d'affirmer sans crainte de se tromper qu'ils réussiront réellement à améliorer un système sous prétexte qu'on ne reverra pas ce dernier de fond en comble. J'ai donc l'impression que, vu votre position, et même si vous avez raison de dire que le système de détermination des peines aurait bien besoin d'être revu, peu importe l'amendement proposé, vous nous auriez servi les mêmes arguments.

I realize the arithmetic calculation is well thought out. Correct me if I am wrong, but my impression was that you find it difficult to deal with one-off amendments. You had a problem even with the 2007 commission. It was based on poor logic and we need to go back and revisit the starting base to move forward and make appropriate singular amendments.

**Mr. Doob:** If I can start with that point, I would disagree. There are places for one-off amendments. Let us imagine a one-off amendment that tries to deal with both the complexity and the incoherence simultaneously, or at least not to make the sentencing more incoherent. One proposal might have been to back-date, in effect, the starting point of the sentence. As the chair of this committee pointed out, that is done, in effect, with respect to parole ineligibility periods for murder. That proposal would make the legislation coherent; people can understand it.

Another part, which we have not mentioned as much — although I believe Professor Manson mentioned it, and certainly does in his written presentation — is that the warrant, which is contained in this bill, seems to be an improvement in the sense that one then has an idea as to what the sentence would have been, in effect, and what the number of days remaining would be.

Making it clear that this offence deserves a sentence of such and such seems to me to be a good idea. Then say that the calculation of this results in something else, so that, if people are concerned about the sentence, they know what they are concerned about. That part of the bill seems to be a good idea.

However, a one-off amendment that simply said that the time spent in pre-trial detention counts toward the release mechanisms under the two federal acts would have clarified, but would have clarified in a different way.

**Mr. Manson:** I do not agree with your suggestion. For example, if you look at my article in the *Criminal Law Quarterly*, I talked about four models for addressing this problem. Since 2004 when I wrote that article, I think there may be more models. I also provided a sequenced scheme of legislation of how to address legislation in a way that was coherent both with release mechanisms and other mechanisms in the Criminal Code. What is proposed here does not address any of those other issues.

I agree with Professor Doob that there is a way to deal with pre-sentence custody that is not a whole-scale review of sentencing but only integrates the issue with other mechanisms in the code and with release mechanisms, and I would be satisfied. If the majority of people said, we want to undermine the developed jurisprudence of our courts leading to the Supreme

Je comprends que les calculs mathématiques sont bien réfléchis. Corrigez-moi si je me trompe, mais j'ai l'impression que c'est le concept même des amendements ponctuels qui vous irrite. Vous en avez même contre la commission de 2007, dont la logique était défailante et dont il faudrait selon vous revoir les fondements pour être en mesure de progresser et d'apporter des modifications valables.

**M. Doob :** Si vous permettez, je ne suis pas du tout d'accord. Les amendements ponctuels peuvent avoir leur raison d'être; il suffit de penser à un amendement qui s'attaquerait à la fois à la complexité et à l'incohérence du système de détermination des peines, ou qui réussirait du moins à ne pas le rendre encore plus incohérent. Dans le cas qui nous intéresse, on aurait pu envisager de ramener la date effective du début de la peine à une date antérieure. Comme Mme la présidente nous l'a fait remarquer, cela se fait déjà avec la période d'inadmissibilité aux libérations conditionnelles dans les cas de meurtre. Nous aurions ainsi rendu la loi cohérente, et les gens peuvent comprendre cela.

J'aimerais aborder un autre point dont nous avons très peu parlé, même si M. Manson en a brièvement fait mention et en parle beaucoup plus longuement dans son mémoire écrit, et c'est le mandat dont il est question dans le projet de loi. Ce mandat semble être une amélioration, en ce sens qu'on pourra désormais avoir une idée de ce que la peine sera dans les faits, et du nombre de jours qui restent à purger.

Le fait que l'on indique maintenant que telle ou telle infraction mérite tel type de peine me semble aussi une bonne idée. En effet, si jamais les résultats obtenus sont différents et qu'une personne n'est pas d'accord avec la peine infligée, elle saura au moins pourquoi. Cette partie-là du projet de loi me semble intéressante.

Par contre, si l'on nous avait proposé un amendement ponctuel selon lequel le temps passé en détention préventive aurait été pris en compte par les mécanismes de remise en liberté prévus dans deux autres lois fédérales, les choses auraient été plus claires, quoique les précisions apportées auraient été d'une autre nature.

**M. Manson :** Je ne suis pas d'accord avec ce que vous proposez. Par exemple, si vous lisez l'article que j'ai publié dans *The Criminal Law Quarterly*, j'y propose quatre modèles permettant de s'attaquer à ce problème. Depuis 2004, c'est-à-dire l'époque où j'ai écrit cet article, d'autres ont pu s'ajouter à la liste. J'y dressais également la liste des mesures législatives, et l'ordre dans lequel elles devaient être prises, permettant de modifier la loi d'une manière qui s'harmoniserait autant avec les mécanismes de remise en liberté que les autres mécanismes prévus dans le Code criminel. Les mesures proposées ici ne donnent suite à aucun de ces enjeux.

Comme M. Doob, je suis aussi d'avis que l'on peut revoir l'importance relative accordée à la détention préventive sans procéder à un examen exhaustif du système de détermination des peines; il suffirait pour cela de l'harmoniser avec les autres de mécanismes du Code et les divers mécanismes de remise en liberté. Personnellement, cela me suffirait amplement. Si la majorité des



Court of Canada's decision in *Wust*, if that was Parliament's view, Parliament has its role.

However, you are not doing that. You are taking one tiny part — the arithmetic calculation — and changing that while you are still working within the release and remission scheme that supports Professor Webster's and Professor Doob's argument of 1.5 credit. You are undermining that scheme and the Supreme Court, and you are creating these new issues that will expand bail and sentencing hearings. Additionally, you cannot show us what you are achieving. There is some precision, yes, but you are not addressing the real problem.

I was not here to listen to the minister yesterday, but if there was evidence of the problem of enhanced credit, I have never seen it. The same applies if there was more than anecdotal evidence about manipulation. I accept there are people who have done that manipulation. Out of 85,000 custodial sentences, what is the number of people who have manipulated the credit? I do not know.

**Senator Wallace:** With your comment, professor, whether Bill C-25 would improve the situation and help to unclog the judicial system, as the minister said, the extent to which it might, I suppose, can be debated. However, you cannot say that there would be no possibility that the bill would aid that situation.

**Mr. Manson:** It will only aid that situation, subject to the downside, which I think, while speculative, is huge. Like I said, if you start adding 5 minutes or 10 minutes to sentencing hearings when there are 85,000 custodial sentences, that is a lot of time. It will only aid it if you can say a substantial number of people are currently delaying their guilty pleas solely for the two-for-one reason that will not do it for a credit of one or 1.5.

I do not know the answer. I think there is no evidence before us that it is true.

**Senator Wallace:** Perhaps the experience of the provinces and territories would have to be consistent with that view. Otherwise, they would not have requested Bill C-25 to be enacted. The provinces and territories are at ground level. They have a responsibility for remand facilities. However, again, I think that should be worthy of strong consideration.

**Mr. Manson:** You realize this area is complicated. There are a lot of interacting provisions. I would want to know that all those people are informed about all those interacting provisions and

gens me disait que leur intention consiste à saboter la jurisprudence établie par les tribunaux, et ce, jusqu'à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Wust*, si l'on me disait que c'est là l'intention du Parlement, je vous dirais que le Parlement a son rôle à jouer.

Mais ce n'est pas ça qui se passe. Au contraire, vous ne faites que changer une infime partie de la loi, celle qui porte sur le calcul mathématique, et vous l'intégrez au système de réduction des peines sur lequel reposent l'argument de MM. Webster et Doob et le rapport d'un et demi pour un appliqué aux crédits de détention provisoire. Ce faisant, vous compromettez ce système, vous faites fi des décisions de la Cour suprême et vous créez d'autres problèmes qui ne feront que rallonger les enquêtes sur cautionnement et les audiences de détermination des peines. Sans compter que vous êtes incapables de nous expliquer ce que le projet de loi va réussir à faire. La situation est plus précise, c'est vrai, mais le véritable problème demeure.

Je n'étais pas ici hier et je n'ai pas pu entendre ce que le ministre a dit, mais s'il existe des données qui prouvent que les crédits bonifiés posent problème, je ne les ai jamais vues. Même chose concernant l'existence de preuves qui ne seraient pas empiriques sur de possibles manipulations. Je ne dis pas qu'il n'y a jamais eu de manipulation. Mais sur 85 000 peines d'emprisonnement, combien de fois les crédits de détention provisoire ont-ils pu être manipulés? Je ne sais pas.

**Le sénateur Wallace :** Selon que vous nous dites, nous pourrions facilement débattre de la mesure dans laquelle le projet de loi C-25 réussira ou non à améliorer la situation et à désengorger le système judiciaire, comme le prétend le ministre. Par contre, vous ne pouvez pas nier qu'il est possible qu'il soit d'une quelconque utilité.

**M. Manson :** Il ne sera utile qu'à ceux pour qui le nouveau crédit sera désavantageux, même si on tombe ici dans l'hypothétique. Comme je vous le disais, si vous ajoutez 5 ou 10 minutes à chaque audience de détermination de la peine et que vous multipliez ce chiffre par 85 000, vous ralentissez considérablement le processus. Le projet de loi ne sera utile que si l'on réussit à prouver qu'un nombre important de gens remettent volontairement leur plaidoyer de culpabilité à une date ultérieure pour profiter du crédit double au lieu du crédit simple ou du rapport d'un et demi pour un.

Encore là, il s'agit d'une situation hypothétique, et rien ne nous permet d'affirmer que j'ai raison.

**Le sénateur Wallace :** J'imagine que l'expérience des provinces et des territoires doit aller dans le même sens. Sinon, ils n'auraient pas fait pression pour que le projet de loi C-25 soit adopté. Pour eux, la question prend une tout autre dimension, car ce sont eux qui gèrent les installations où les prévenus sont gardés en détention préventive. Il n'en demeure pas moins que votre idée mérite qu'on y réfléchisse attentivement.

**M. Manson :** Vous vous rendez compte aussi bien que moi à quel point la question est complexe. Il y a beaucoup d'interactions entre les dispositions. J'aimerais qu'on me dise que tous ces gens

their implications. Before I give a lot of weight to their view, there could be other things that have produced those views.

**The Chair:** I think this discussion is beyond the specific wording of the bill. These arguments, though fascinating, are in principle. Both sides have now been well aired.

**Senator Joyal:** I have two questions. Professor Doob, did you mention in your presentation, or did I hear correctly, the views that the attorneys general have been proposing in relation to sentencing that would be different than the one that is enshrined in this bill? Did I hear you correctly when you referred to that issue?

**Mr. Doob:** Yes, I do not think it is a perfectly-clearly stated result that came out of the meetings in 2008, but my reading was that the attorneys general were concerned about two-for-one credit. I initially read what they had said as suggesting more that 1.5-to-one should be the norm rather than two-to-one. Basically, it is a relatively small difference.

I did not read their statement from the fall of 2008, I believe, as suggesting that one-to-one should be the norm. I think the difficulty at the moment is that one-to-one is the norm. There are arguments, obviously, for leaving discretion. There are strong arguments for leaving discretion, given the nature of release mechanisms. However, I read their statements as wanting a legislated norm of something like 1.5-to-one.

**Senator Joyal:** My other question is in relation to Professor Webster's presentation. Again, I refer you to *Wust*. Paragraphs 42 and 43 have, in my opinion, established a principle that a system cannot lead to different sentences for the same crime in the same circumstances. The court has exactly followed that principle. It is stated clearly:

If this Court were to conclude that the discretion provided by s. 719(3) to consider pre-sentencing custody was not applicable to the mandatory minimum sentence of s. 344(a), it is certain that unjust sentences would result. First, courts would be placed in the difficult situation of delivering unequal treatment to similarly situated offenders. . . .

They refer to *McDonald*, of course.

It seems to me that this provision will be argued in court quickly — it will be challenged in court quickly — because, by equating one-to-one, you create an inequality of treatment. That, of course, would be immediately against section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

connaissent bien ces interactions et leurs répercussions. Avant de donner foi à leur opinion, peut-être est-il bon de se rappeler que d'autres facteurs peuvent les avoir amenés à adopter ce point de vue.

**La présidente :** Je crois que nous nous éloignons du projet de loi et des mots avec lesquels il est rédigé. Tout ce débat, aussi fascinant soit-il, touche au fond et non à la forme. Et les deux côtés ont eu amplement le temps de s'exprimer.

**Le sénateur Joyal :** J'ai deux questions à poser. Monsieur Doob, nous avez-vous dit dans votre exposé, ou vous aurais-je mal compris, que l'avis des procureurs généraux à propos de l'infliction des peines va à l'encontre de ce qui est proposé dans le projet de loi à l'étude? Vous ai-je bien compris et est-ce bien cela que vous avez dit?

**M. Doob :** Oui, même si ce n'est pas ressorti aussi clairement que cela des rencontres qui se sont tenues en 2008. Selon ce que j'en comprends, du moins, le crédit double suscitait certaines réserves chez les procureurs généraux. Je crois qu'au départ, ils semblaient être d'avis que c'est le rapport d'un et demi pour un qui devrait constituer la norme et non le crédit double. Il s'agit d'une différence somme toute mineure.

Je n'ai pas lu la déclaration de 2008 dans laquelle, il me semble, les procureurs se prononcent en faveur du rapport d'un et demi pour un. Je crois qu'ils en ont surtout contre le crédit simple qui est actuellement la norme. Beaucoup pensent encore que cette question devrait être laissée à la discrétion du juge, surtout vu la nature des mécanismes de remise en liberté. Quoi qu'il en soit, on comprend, à la lecture de leurs déclarations, que les procureurs généraux souhaitent que l'on légifère pour établir une norme, préférablement un rapport d'un et demi pour un.

**Le sénateur Joyal :** Mon autre question porte sur l'exposé de Mme Webster. Je vous renvoie encore une fois à la décision *Wust*. Selon moi, les paragraphes 42 et 43 instaurent un principe selon lequel le même crime, commis dans des circonstances semblables, ne peut pas être puni par deux peines différentes. C'est dans ce sens-là que va le jugement de la cour. On y indique clairement :

Si notre Cour jugeait que le pouvoir discrétionnaire de prendre en compte la période de détention présentencielle conféré par le par. 719(3) ne s'applique pas à la peine minimale obligatoire prévue à l'al. 344a), des peines injustes ne manqueraient certainement pas d'en résulter. Premièrement, les tribunaux se trouveraient dans une situation difficile, car ils devraient réserver des traitements différents à des délinquants dans des situations similaires [...]

On parle évidemment ici de la décision *McDonald*.

J'ai bien l'impression que cette disposition se retrouvera bien vite devant les tribunaux, qu'elle sera rapidement contestée, parce qu'en établissant un crédit simple, on crée une inégalité. Ce qui, bien sûr, irait carrément à l'encontre de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés.



When we have to reconcile that provision with the rationality of the sentencing system, we cannot make only a dollar-for-dollar argument that Senator Angus has tried to propose. That is, offenders were in prison before, and they are in prison after, so it is similar.

The "prison after" gives offenders access to a capacity of improvement of their condition that they are denied under the pre-trial detention.

It seems to me that, if two offenders are placed in the same situation, one cannot be unfairly treated in comparison with the other. I do not know how the justice department, in preparing that bill, has tried to reconcile that aspect of *Wust*. However, it seems to me that the court, in many cases, has restated that fundamental principle, and that this bill would be challenged quickly by those who were the object of it, especially if subsection 719(3) includes the proposed subsection 719(3.1). Even with justification or special circumstances, it could provide for distortion to the system, in my opinion.

**Ms. Webster:** In terms of the current proposed presumptive one-for-one credit, we have several problems. First, the one-to-one would apply to virtually no offender because for virtually all offenders, each day served in prison, post-conviction, counts 1.5 days toward their release. Therefore, 1.5 must be the presumptive minimum.

The way the bill is established, the first clause is irrelevant for everyone. The second clause, which in a certain sense is supposed to be the exceptional case, actually applies to the vast majority of all prisoners. If it is capped at 1.5, the problem is that it will not permit appropriate or equivalent credit for those offenders, both provincial and federal, who receive parole, so they are released before the two-thirds point in their sentence.

For either federal or provincial prisoners, they can be released as early as after one third of their sentence, at which point every day of their sentence served in penitentiary or prison would count three to one. Therefore you have an additional problem. Capping it at 1.5, you have no remedy for those people who are unfairly disadvantaged but in the opposite direction.

To add to the problem, if you want to consider any sort of compensation for poor conditions, harsher conditions in remand — the fact they have no programming, education or treatment, et cetera — again, you have no provision.

**Senator Joyal:** No leverage.

**Ms. Webster:** There is no remedy for that situation, either.

Maintenant, lorsque vient le temps d'appliquer cette disposition à la rationalité du système de détermination des peines, l'argument du « un pour un » que nous proposait le sénateur Angus, selon lequel un jour en prison équivaut à un jour en prison, qu'il soit purgé avant ou après la condamnation, ne tient plus.

Les conditions de détention ne peuvent pas être améliorées en détention préventive; elles peuvent seulement l'être s'il y a eu condamnation.

Il me semble évident que deux délinquants qui vivent la même situation ne peuvent pas être traités différemment l'un de l'autre, ce serait injuste. Je ne vois vraiment pas comment le ministère de la Justice, lorsqu'il a rédigé ce projet de loi, a pu tenir compte de cet aspect de la décision *Wust*. D'autant que ce principe fondamental a été réitéré à maintes reprises par le tribunal, et que la loi serait rapidement contestée par ceux à qui elle serait appliquée, surtout si le paragraphe 719(3.1) est ajouté au paragraphe 719(3). Même si l'on pouvait le justifier invoquer des circonstances particulières, je demeure convaincu que le système en serait dénaturé.

**Mme Webster :** Le crédit simple que l'on se propose actuellement d'adopter pose plusieurs problèmes. Tout d'abord parce qu'il ne s'appliquerait pour ainsi dire à aucun délinquant, puisque dans la quasi-totalité des cas, chaque journée de détention après condamnation vaut dans les faits une journée et demie. C'est donc le rapport d'un et demi pour un qui devrait servir de minimum présumé.

De la manière dont le projet de loi est formulé à l'heure actuelle, le premier article ne s'appliquerait à personne. Quant au deuxième article, qui devrait en théorie décrire les situations exceptionnelles, il s'applique en fait à la très vaste majorité des détenus. Si les crédits de détention provisoire sont limités à un rapport d'un et demi pour un, il sera impossible d'attribuer des crédits équivalents, voire appropriés, aux délinquants, tant fédéraux que provinciaux, qui bénéficieront d'une liberté conditionnelle et qui seront ainsi libérés avant les deux tiers de leur peine.

Les prisonniers fédéraux comme les prisonniers provinciaux peuvent être libérés aussitôt qu'ils ont purgé le tiers de leur peine, moment à partir duquel le crédit bonifié (trois pour un) commence à s'appliquer, que la peine soit purgée dans une prison provinciale ou dans un pénitencier. Ce qui crée un nouveau problème, car en limitant les crédits de détention provisoire à un rapport d'un et demi pour un, on ne peut plus rien pour ceux qui vivent la situation contraire et qui sont eux aussi désavantagés, mais dans l'autre sens.

Comme si ce n'était pas assez, il n'y a aucune disposition qui permette de compenser de quelque manière que ce soit les conditions plus difficiles, plus éprouvantes que doivent subir les personnes détenues à titre préventif : aucun programme, aucun cours, rien.

**Le sénateur Joyal :** Aucune prise.

**Mme Webster :** Rien à faire.

**Senator Joyal:** That is what this bill creates; it removes the capacity to establish a rational comparative basis with the system, once offenders are serving the sentence. Aside from that situation, it removes the compensation for the harsher conditions that the accused are living under in the pre-trial conditions.

**The Chair:** I will ask you to conclude in 30 seconds.

**Mr. Manson:** If you are right that *Wust* articulates the principles of fundamental justice about equality of sentencing — and I think you are — this bill, by undermining that decision, violates section 7 of the Charter, which the state can do only if they can justify it under section 1. Justifying means demonstrably justifying as reasonable conditions prescribed by law in a free democratic society.

When the minister was here yesterday, did he demonstrably justify or produce evidence that you ought to violate principles of fundamental justice? I somehow doubt that.

**The Chair:** Professor Doob, Professor Webster and Professor Manson, we are extremely grateful. As a number of senators have said, it has been interesting, intellectually stimulating and practically challenging for us to hear from you.

I will ask senators to stay put for a brief, one-minute, in-camera meeting. I ask everyone not entitled to attend an in-camera meeting of this committee to leave the room, please.

(The committee continued in camera.)

**Le sénateur Joyal :** C'est là que nous mène le projet de loi à l'étude : plus moyen d'établir une comparaison rationnelle avec le reste du système à partir du moment où la peine commence à être purgée. Sans compter qu'on ne pourra plus compenser les conditions éprouvantes subies par les accusés détenus à titre préventif.

**La présidente :** Il vous reste 30 secondes pour conclure.

**M. Manson :** Si c'est effectivement vrai que c'est sur la décision *Wust* que repose le principe de justice fondamentale du système de détermination des peines, et je crois que ça l'est, le projet de loi à l'étude, en allant à l'encontre de cette décision, viole l'article 7 de la Charte, ce que l'État ne peut faire que s'il peut en invoquer l'article 1. C'est-à-dire que les droits garantis par l'article 7 ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Hier, lorsqu'il a comparu devant vous, le ministre a-t-il réussi à démontrer sa justification ou a-t-il produit des données qui prouvent que les principes de justice fondamentale devaient être violés? J'en doute quelque peu.

**La présidente :** Monsieur Doob, madame Webster et monsieur Manson, nous vous sommes extrêmement reconnaissants de votre temps. Comme beaucoup d'autres membres du comité vous l'ont déjà dit, la séance d'aujourd'hui fut aussi intéressante que stimulante intellectuellement, et vos arguments nous ont obligés à nous remettre en question.

Je vais demander à mesdames et messieurs les sénateurs de demeurer en place pour une brève séance à huis clos. Je demanderais maintenant à tous ceux et celles qui ne sont pas autorisés à assister à ce type de réunion de quitter la salle, s'il vous plaît.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)





*Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Mark A. Lapowich, Representative.

*Canadian Bar Association:*

Eric Gottardi, Secretary, National Criminal Justice Section;

Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform.

*Criminal Lawyers' Association:*

Michael Spratt, Member.

**Thursday, September 17, 2009**

*Individuals:*

Julian Roberts, Professor, Centre of Criminology, University of Oxford;

Michael Weinrath, Professor, University of Winnipeg;

Allan Manson, Professor, Faculty of Law, Queen's University;

Anthony N. Doob, Professor, University of Toronto;

Cheryl Webster, Professor, Department of Criminology, University of Ottawa.

*Conseil canadien des avocats de la défense :*

Mark A. Lapowich, représentant.

*Association du Barreau canadien :*

Eric Gottardi, secrétaire, Section nationale du droit pénal;

Gaylene Schellenberg, avocate Législation et réforme du droit.

*Criminal Lawyers' Association :*

Michael Spratt, membre.

**Le jeudi 17 septembre 2009**

*À titre personnel :*

Julian Roberts, professeur, Centre de criminologie, Université d'Oxford;

Michael Weinrath, professeur, Université de Winnipeg;

Allan Manson, professeur, Faculté de droit, Université Queen's;

Anthony N. Doob, professeur, Université de Toronto;

Cheryl Webster, professeure, Département de criminologie, Université d'Ottawa.





If undelivered, return **COVER ONLY** to:  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,  
retourner cette **COUVERTURE SEULEMENT** à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Wednesday, September 16, 2009**

The Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice  
and Attorney General of Canada.

#### WITNESSES

**Wednesday, September 16, 2009**

*Department of Justice Canada:*

Matthias Villetort, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Catherine Kane, Acting Director General and Senior General  
Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Statistics Canada:*

Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Senior Analyst, Courts Program, Canadian Centre  
for Justice Statistics;

Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian  
Centre for Justice Statistics.

*Canadian Association of Crown Counsel:*

Jamie Chaffe, President.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

**Le mercredi 16 septembre 2009**

L'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et  
procureur général du Canada.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 16 septembre 2009**

*Ministère de la Justice Canada :*

Matthias Villetort, avocat, Section de la politique en matière de  
droit pénal;

Catherine Kane, directrice générale par intérim et avocate générale  
principale, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Statistique Canada :*

Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique  
juridique;

Craig Grimes, analyste principal, Programme des tribunaux, Centre  
canadien de la statistique juridique;

Rebecca Kong, gestionnaire, Programme des services  
correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique.

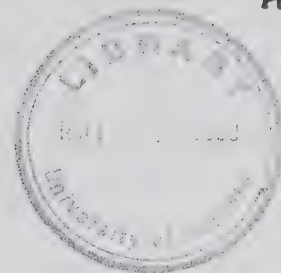
*Association canadienne des juristes de l'État :*

Jamie Chaffe, président.

*(Suite à la page précédente)*



A1  
C24  
L32



Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*  
The Honourable JOAN FRASER

*Présidente :*  
L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, September 30, 2009  
Thursday, October 1, 2009

Le mercredi 30 septembre 2009  
Le jeudi 1<sup>er</sup> octobre 2009

Issue No. 14

Fascicule n° 14

### Third and fourth meetings on:

### Troisième et quatrième réunions concernant :

Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code  
(limiting credit for time spent  
in pre-sentencing custody)

Le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel  
(restriction du temps alloué pour détention  
sous garde avant prononcé de la peine)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Angus	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Bryden	(or Comeau)
Campbell	Rivist
Carignan	Wallace
Chaput	Watt
* Cowan	
(or Tardif)	

\* Ex officio members  
(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Chaput replaced the Honourable Senator Milne (*October 1, 2009*).

The Honourable Senator Carignan replaced the Honourable Senator Dickson (*September 29, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente* : L'honorable Joan Fraser

*Vice-président* : L'honorable Pierre Claude Nolin  
et

Les honorables sénateurs :

Angus	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Bryden	(ou Comeau)
Campbell	Rivist
Carignan	Wallace
Chaput	Watt
* Cowan	
(ou Tardif)	

\* Membres d'office  
(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Chaput a remplacé l'honorable sénateur Milne (*le 1<sup>er</sup> octobre 2009*).

L'honorable sénateur Carignan a remplacé l'honorable sénateur Dickson (*le 29 septembre 2009*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, September 30, 2009  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:06 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Carignan, Fraser, Joyal, P.C., Nolin, Wallace and Watt (7).

*In attendance:* Jennifer Bird and Dominique Valiquet, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

**WITNESSES:**

*Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:*

Lucie Joncas, President;

Kim Pate, Executive Director.

*The John Howard Society of Canada:*

Craig Jones, Executive Director.

*Office of the Correctional Investigator:*

Howard Sapers, Correctional Investigator;

Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel.

*Correctional Service of Canada:*

Don Head, Commissioner.

The chair made an opening statement.

Mr. Jones, Ms. Pate and Ms. Joncas each made a statement and, together, answered questions.

At 5:20 p.m., the committee suspended.

At 5:24 p.m., the committee resumed.

Mr. Sapers and Mr. Zinger each made a statement and, together, answered questions.

At 6:11 p.m., the committee suspended.

At 6:14 p.m., the committee resumed.

Mr. Head made a statement and answered questions.

At 7:16 p.m., the committee suspended.

**PROCÈS -VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 30 septembre 2009  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 6, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Carignan, Fraser, Joyal, C.P., Nolin, Wallace et Watt (7).

*Également présents :* Jennifer Bird et Dominique Valiquet, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au le fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Association canadienne des sociétés Élizabéth Fry :*

Lucie Joncas, présidente;

Kim Pate, directrice générale.

*La Société John Howard du Canada :*

Craig Jones, directeur général.

*Bureau de l'enquêteur correctionnel :*

Howard Sapers, enquêteur correctionnel;

Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général.

*Service correctionnel du Canada :*

Don Head, commissaire.

La présidente prend la parole.

M. Jones, Mme Pate et Mme Joncas font chacun un exposé puis répondent ensemble aux questions.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 24, le comité reprend ses travaux.

M. Sapers et M. Zinger font chacun un exposé puis répondent ensemble aux questions.

À 18 h 11, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 14, le comité reprend ses travaux.

M. Head fait un exposé puis répond aux questions.

À 19 h 16, le comité suspend ses travaux.



At 7:17 p.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda.

At 7:21 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 1, 2009  
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, P.C., Nolin, Wallace and Watt (8).

*In attendance:* Jennifer Bird and Dominique Valiquet, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

WITNESSES:

The Honourable Dave Chomiak, Minister of Justice and Attorney General, Manitoba;

The Honourable Alison Redford, Minister of Justice and Attorney General, Alberta.

The chair made an opening statement.

Ms. Redford and Mr. Chomiak each made a statement and, together, answered questions.

At 12:07 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*

À 19 h 17, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit sa séance à huis clos pour examiner l'ébauche d'un ordre du jour.

À 19 h 21, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> octobre 2009  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, C.P., Nolin, Wallace et Watt (8).

*Également présents :* Jennifer Bird et Dominique Valiquet, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au le fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

L'honorable Dave Chomiak, ministre de la Justice et procureur général, Manitoba;

L'honorable Alison Redford; ministre de la Justice et procureure générale, Alberta.

La présidente prend la parole.

Mme Redford et M. Chomiak font chacun un exposé puis répondent ensemble aux questions.

À 12 h 7, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, September 30, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody), met this day at 4:06 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Fraser** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I see a quorum. Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

[*Translation*]

Today, we continue our study of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody). Our first witnesses are, from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, Lucie Joncas, President and Kim Pate, Executive Director.

[*English*]

From The John Howard Society of Canada, we have Craig Jones, Executive Director. These are all witnesses that have appeared before us in the past and always keep us fascinated. We are delighted to have you all back with us. I believe you have agreed among you that we should begin with Mr. Jones.

**Craig Jones, Executive Director, The John Howard Society of Canada:** Thank you for this opportunity to testify before you again. As you know, The John Howard Society of Canada has a long history of advocating for principles-based criminal justice legislation that accords with Canada's Charter of Rights and Freedoms and our international obligations on human rights and the humane treatment of prisoners.

We are a non-profit charitable organization overseen by volunteer boards of directors. Our mission calls for us to advocate for effective, just and humane responses to the causes and consequences of crime, and our thousands of front-line workers deliver evidence-based services and programs across the country to enhance community safety and the prospects for successful reintegration of prisoners at the end of their sentences.

I have read through much of the testimony in consideration of this bill, and even watched a good part of it on CPAC. I find myself in substantial agreement with the view that Bill C-25 will do nothing to enhance "truth in sentencing." Rather, it will contribute to greater delays, exacerbate already existing injustices

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 30 septembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déposé le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine) se réunit aujourd'hui à 16 h 6 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Joan Fraser** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Je vois que nous avons le quorum. Je vous souhaite la bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

[*Français*]

Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine). Comme premiers témoins, nous avons de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry, M<sup>re</sup> Lucie Joncas, présidente et Kim Pate, directrice générale.

[*Traduction*]

De La Société John Howard du Canada, nous accueillons Craig Jones, directeur général. Tous ces témoins ont déjà comparu devant nous par le passé et arrivent toujours à nous fasciner. Nous sommes ravis de vous revoir. Je crois que vous vous êtes entendus entre vous pour que nous entendions d'abord la présentation de M. Jones.

**Craig Jones, directeur général, La Société John Howard du Canada :** Je vous remercie pour cette occasion de témoigner devant vous cette fois encore. Comme vous le savez, La Société John Howard du Canada a un long passé de défense de lois pénales fondées sur des principes respectueux de la Charte des droits et libertés du Canada et de nos obligations internationales en matière de droits de la personne et de traitement humanitaire des prisonniers.

Nous sommes un organisme de bienfaisance sans but lucratif dirigé par des conseils d'administration composés de bénévoles. Notre mission nous appelle à trouver des solutions efficaces, justes et humaines aux causes et aux conséquences du crime, et des milliers de travailleurs de première ligne de notre organisation fournissent des services et programmes fondés sur les preuves dans tout le pays dans le but d'accroître la sécurité de la population et d'améliorer les perspectives de réintégration fructueuse des prisonniers à la fin de leur peine.

J'ai lu une grande partie des témoignages fournis dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, et j'en ai même observé une bonne partie sur la chaîne CPAC. Je suis généralement d'accord avec le point de vue selon lequel le projet de loi C-25 ne fera rien pour améliorer « l'adéquation de la peine et du crime ». Au lieu de cela,



and further erode judicial discretion, which is a bedrock value of our criminal justice system.

In matters such as these, where the expert and practitioner testimony is nearly unanimous, I implore you to take seriously Professor Manson's observation:

There is a serious problem of intelligibility . . . within the Canadian sentencing system . . . because we have no coherent and practicable basis in principle upon which to build an effective, fair, just and intelligible sentencing system. Our system has grown historically through a series of small, unintegrated changes effected in response to particular perceived goals without any over-arching guidance from principle and empirical evidence.

In this instance, as with the government's desire to introduce mandatory minimum sentences, the real target is not truth in sentencing, nor is it a desire to unclog the courts, since the expert evidence before this committee argues that it is more likely to have the opposite effect.

The real target of Bill C-25 is judicial discretion, and the consequence — as the minister admitted in his testimony of Wednesday, September 16 — will be to grow the federal rate of incarceration. That has been the thrust, both in rhetoric and legislation, since the *Official Opposition Minority Report on the Corrections and Conditional Release Act*, published in 2000, of the then Canadian Alliance party. Much of what the government has issued since coming to power, including the incoherent and unprincipled recommendations of the Sampson panel report, has been lifted from that document.

Growing Canada's rate of incarceration by limiting judicial discretion is the probable outcome behind the provisions of the National Anti-Drug Strategy, which advocates more and harsher punishment for drug users who traffic in order to stabilize their own consumption. It is also the likely impetus driving mandatory minimum sentences for serious drug crimes.

What unifies these various policy initiatives is that they are all contradicted by evidence of what works to improve public safety in common law jurisdictions with which Canada usually compares itself. However, they do grow the rate of incarceration.

The history and evidence in regard to mandatory minimum sentences, for example, is clear and easy to comprehend, since the experience of the United States has demonstrated beyond question that mandatory minimum sentences for drug-related crimes do not deter. Of course, the "great incarcerator" to our south, where 1 per cent of the adult population is incarcerated,

il ne fera que contribuer à prolonger les délais, à exacerber les injustices qui se commettent déjà et en plus de saper encore plus le pouvoir discrétionnaire de l'appareil judiciaire, qui est une valeur fondamentale de notre système de justice pénale.

Dans ce genre de dossiers, quand les témoignages des experts et de praticiens sont quasiment unanimes, je vous implore de prendre au sérieux l'observation qu'a faite le professeur Manson, dont je donne une traduction libre :

Il y a un grave problème d'intelligibilité [...] dans le système de détermination de la peine du Canada. [...] parce que nous n'avons pas de principe fondamental cohérent et praticable sur lequel constituer un système de détermination de la peine efficace, équitable, juste et intelligible. Notre système a pris de l'ampleur avec le temps, au fil de changements mineurs et non intégrés effectués à des fins particulières et perçues, sans les grands axes d'appui que constituent les principes et les preuves empiriques.

Dans ce cas-ci, tout comme en ce qui concerne le désir du gouvernement de fixer des peines minimales obligatoires, le véritable but n'est pas l'adéquation de la peine ni le décongestionnement des tribunaux, puisque d'après les experts qui ont témoigné devant ce comité, il est plus probable qu'elles auront l'effet contraire.

L'objectif réel du projet de loi C-25, c'est le pouvoir judiciaire discrétionnaire, et la conséquence — comme l'a admis le ministre dans son témoignage du mercredi 16 septembre — sera la hausse du taux d'incarcération dans les établissements fédéraux. C'est ce qui a été l'idée maîtresse, tant dans le discours que dans la loi, depuis le *Rapport minoritaire de l'opposition officielle sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, publié en 2000, par le parti alors appelé l'Alliance canadienne. Une grande partie de ce que le gouvernement a formulé depuis son arrivée au pouvoir, y compris les recommandations incohérentes et sans principe du rapport du groupe Sampson, s'inspire de ce document.

Les dispositions de la Stratégie nationale antidrogue, qui prône l'imposition de sanctions plus nombreuses et plus sévères aux consommateurs de drogues qui en font le trafic dans le but de stabiliser leur propre consommation, augmenteront très probablement le taux d'incarcération du Canada en limitant le pouvoir judiciaire discrétionnaire. C'est probablement aussi ce qui pousse en faveur des peines minimales obligatoires pour les infractions graves en matière de drogues.

Ce qu'ont en commun ces diverses initiatives stratégiques, c'est qu'elles sont toutes contredites par les preuves de ce qui réussit vraiment à augmenter la sécurité du public dans les territoires de common law auxquels le Canada se compare généralement. Par contre, elles poussent effectivement le taux d'incarcération à la hausse.

Le passé et les données relatives aux peines minimales obligatoires, par exemple, sont clairs et faciles à comprendre, puisque l'expérience des États-Unis a démontré hors de tout doute que les peines minimales obligatoires pour les infractions en matière de drogue ne suffisent pas pour dissuader les délinquants. Bien entendu, le « grand geôlier » du Sud, où 1 p. 100 de la

has reached the limits of its experiment in hyper-incarceration. As you know, California — where mandatory minimum sentencing spawned a binge of prison building in the 1980s and 1990s — now finds itself having to release thousands of offenders because it cannot afford to hold them through its current financial crisis.

That is the context in which Bill C-25 arrives for your consideration. Bill C-25 looks to me like a non-solution to a complex and poorly understood problem, and, if passed into law, it is likely to exacerbate the problems of delay and remand crowding that it seeks to remedy.

If the remand crisis — and everyone agrees it is a crisis — is sufficient reason to justify undermining Supreme Court rulings and removing proportionality, parity and equity from the sentencing system, then the Minister of Justice should be able to produce evidence that the intentional delay of guilty pleas on the strategy of running up time in pre-sentence custody is really at the heart of the crisis.

It is hard to connect the dots between limiting credit for pre-sentencing custody with Minister Nicholson's desire to make our streets safer, since common sense would suggest that, if you have to bring people into custody, you have already failed to make our streets safer. The international evidence strongly endorses various methods of prevention where crime is concerned, but I was unable to find that word in the minister's testimony. Indeed, it has been my experience in preparing testimony for both chambers of Parliament that the Minister of Justice is not much impressed by evidence of what actually works to improve public safety.

To be sure, there is a crisis in remand and the minister claims that Bill C-25 will remedy it by keeping people in prison longer and increasing public confidence in the rule of law. However, as you have also heard from the Canadian Bar Association, the main reason for the increase in remand times is the increasing complexity in criminal cases and the drying up of judicial and court resources.

Mr. Gottardi testified that many of the delays arise from the disclosure process, which is completely out of the hands of the defence — or the defendant — and often out of the hands of the Crown as well. That suggests the presence of multiple bottlenecks in the system — a view endorsed by professors Manson and Weinrath. Minister Nicholson's claim that Bill C-25 will unclog the courts through the one remedy of limiting judicial discretion does not address the numerous other obstacles to speedy resolution of cases.

The bottom line is more problematic. As you have heard from numerous witnesses, we do not have good evidence on which to formulate a response to our remand crisis. Until we do, we should

population adulte purge une peine, a atteint les limites de son expérience d'incarcération à outrance. Vous savez que la Californie — où la peine minimale obligatoire a généré une flambée de construction de prisons pendant les années 1980 et 1990 — se voit maintenant forcée de libérer des milliers de délinquants parce qu'elle n'a plus les moyens de les entretenir en cette période de crise économique.

C'est le contexte dans lequel le projet de loi C-25 est soumis à votre examen. Ce projet de loi m'apparaît comme une non-solution à un problème complexe et mal cerné et, s'il est promulgué en loi, il ne fera probablement qu'exacerber les problèmes de délai et d'excès de détention préventive qu'il cherche à remédier.

Si la crise de la détention préventive — et tout le monde s'entend pour dire que c'est une crise — est une raison suffisante pour justifier de miner les décisions de la Cour suprême et de supprimer la proportionnalité, la parité et l'équité du système de détermination de la peine, alors le ministre de la Justice devrait pouvoir fournir des preuves que la crise est vraiment attribuable au report délibéré des plaidoyers de culpabilité pour accumuler du temps en détention préventive.

Il est difficile d'établir des liens entre la limitation du crédit pour la détention préventive avec le désir du ministre Nicholson de rendre nos rues plus sûres, puisque le bon sens voudrait que, si on doit mettre quelqu'un sous garde, on n'a déjà pas su rendre les rues plus sûres. Les données internationales soutiennent fermement les diverses méthodes de prévention en ce qui concerne le crime, mais je n'ai pas pu trouver ce terme dans le témoignage du ministre. De fait, j'ai constaté en préparant des témoignages pour les deux Chambres du Parlement que le ministre de la Justice ne se laisse pas tellement impressionner par les preuves de ce qui est réellement efficace pour accroître la sécurité du public.

Il est certain qu'il y a une crise au plan de la détention préventive, et le ministre affirme que le projet de loi C-25 y remédiera en gardant les gens plus longtemps en prison et en stimulant la confiance du public dans la règle de droit. Cependant, comme vous l'a déjà dit l'Association du Barreau canadien, la principale raison de la prolongation des délais de détentions préventive est l'augmentation de la complexité des dossiers criminels et le tarissement des ressources judiciaires et des tribunaux.

M. Gottardi a dit dans son témoignage que bien des retards sont attribuables au processus de divulgation, sur lequel la défense n'a aucun pouvoir — ni l'accusé — et, bien souvent, la Couronne non plus. Cela porte à croire à la présence de multiples goulots d'étranglement dans le système — une théorie qu'appuient les professeurs Manson et Weinrath. Si, comme l'affirme le ministre Nicholson, le projet de loi désengorgera les tribunaux par le seul remède de la limitation du pouvoir judiciaire discrétionnaire, il ne fait rien pour éliminer les nombreux autres obstacles à la résolution rapide des cas.

Le résultat est plus problématique. Comme vous l'avez déjà entendu de nombreux témoins, nous n'avons pas de données valables pour inspirer une réponse à notre crise de la détention



not be passing legislation that might exacerbate that which we seek to repair.

Indeed, you have heard that the more likely consequence of Bill C-25 will be to increase both the frequency and duration of judicial interim release hearings, which will have substantial impacts on the workload in bail courts and in preparation time for both Crown and defence. Bail courts across Canada are already overburdened. Bill C-25 will require a significant addition of resources in order to achieve its objectives. However, the issue of workload in bail courts, as you know, falls under provincial jurisdiction.

It is our view in The John Howard Society of Canada that Bill C-25 should be comprehended in its larger context, which I referenced above, because changes in one part of the sentencing system sometimes produce unintended consequences in another. This reality has not drawn the attention that it warrants from the Minister of Justice.

For example, what will be the likely consequence of Bill C-25 for itinerant courts in the far North? If court resources in the South are strained, as you have heard, they are beyond broken in the North. For these citizens, remand often means detention hundreds of miles from home and family where the predominant culture and language are completely different. It is reasonable to assume — given the limited resources of these courts and their infrequent sittings — that the accused in the far North will spend more time in remand than a person charged with a similar offence in southern or urban Canada. We are talking about Aboriginal persons when we discuss the far North, which means Bill C-25 could have the effect of deepening existing injustices against this already vulnerable and marginalized population.

You have heard testimony that this legislation could result in a 10 per cent increase in Canada's federal rate of incarceration. If current patterns hold, roughly 12 per cent — and perhaps more — of new inmates will suffer from mental illness and substance abuse problems, all of which are typically exacerbated by a prison sentence.

It is our view that, before the Government of Canada embarks on a project to grow Canada's rate of incarceration, it should make a case — grounded in principle and evidence — that such a strategy will have the effect of reducing crime and improving public safety in a context in which crime has been declining for each of the last 26 years.

I will close my submission by endorsing the recommendations of professors Doob and Manson for a launch of a public discussion about Canada's sentencing structure and practices. Indeed, I will call for the reactivation of the Canadian Sentencing

préventive. Tant que nous n'en aurons pas, nous ne devrions pas adopter des lois qui pourraient ne faire qu'exacerber un problème que nous voudrions régler.

De fait, vous avez entendu que la conséquence la plus probable du projet de loi C-25, c'est qu'il augmentera à la fois la fréquence des audiences judiciaires de remise en liberté provisoire et la durée des détentions préventives, ce qui aura de profondes répercussions sur la charge de travail des tribunaux de libération sous caution et sur les délais de préparation à la fois de la Couronne et de la défense. Les tribunaux de libération sous caution du Canada sont déjà surchargés. Le projet de loi C-25 créera la nécessité d'une augmentation importante des ressources pour réaliser ses objectifs. Cependant, le problème de la charge de travail des tribunaux de libération sous caution, comme vous le savez, relève de la compétence provinciale.

À notre avis, à La Société John Howard du Canada, le projet de loi C-25 devrait être lu dans un contexte plus vaste, dont j'ai parlé plus haut, parce que des modifications à un aspect du système de détermination de la peine ont parfois des conséquences imprévues ailleurs. Cette réalité n'a pas retenu l'attention qu'elle mérite du ministre de la Justice.

Par exemple, quelle sera la conséquence probable du projet de loi C-25 sur les tribunaux itinérants dans le Grand Nord? Si les ressources des tribunaux du Sud sont poussées à la limite, comme vous l'avez entendu, elles l'ont déjà bien dépassée dans le Nord. Pour ces citoyens, la détention préventive est souvent synonyme de détention à des milliers de milles de leur domicile et de leur famille, où la culture et la langue dominantes sont tout à fait différentes. On peut raisonnablement supposer — compte tenu des ressources limitées de ces tribunaux et l'irrégularité de leurs audiences — qu'un accusé dans le Grand Nord passera plus de temps en détention provisoire qu'un délinquant accusé du même délit dans le sud du Canada, ou en régions urbaines. Nous parlons ici d'Autochtones quand nous parlons du Grand Nord, ce qui signifie que le projet de loi C-25 pourrait avoir pour conséquence d'accroître encore les injustices actuelles commises contre cette population déjà vulnérable et marginalisée.

Vous avez entendu des témoins vous dire que cette loi pourrait entraîner une hausse de 10 p. 100 du taux d'incarcération dans les établissements fédéraux. Si la tendance actuelle se maintient, environ 12 p. 100 — et peut-être même plus — des nouveaux détenus souffriront de maladies mentales et de problèmes de toxicomanie, des problèmes qui sont généralement exacerbés par l'incarcération.

À notre avis, avant que le gouvernement du Canada s'engage dans un projet qui fera monter le taux d'incarcération au pays, il devrait démontrer — en se fondant sur des principes et des preuves — qu'une telle stratégie aura pour effet de réduire le crime et d'accroître la sécurité du public dans un contexte où le crime a été en baisse chacune des 26 dernières années.

Je terminerai ma présentation en appuyant les recommandations des professeurs Doob et Manson relativement au lancement d'un débat public sur la structure et les pratiques du Canada en matière de détermination de la peine. De fait, je vais

Commission. I think we should not make incremental changes with consequences we cannot foresee on the basis of no evidence, faulty logic or incoherent principle.

You have heard your expert witnesses testify that Canada's current sentencing system has broken down into incoherence and unfairness and that the constant accretion of incremental changes, such as Bill C-25 that misrepresents the problem it seeks to remedy, has produced a disjointed and disorderly set of sentencing practices that results in clogged courts, overcrowded remand centres and persistent failures of fundamental justice.

I am reminded of the last days of geocentric cosmology codified by Ptolemy, the Greek astronomer and mathematician. You will recall that Ptolemy's geocentric cosmology was premised upon two unchallengeable principles: one, that we were the centre of all creation, which required that every observable object rotated around the earth; and two, that all objects that orbited the earth did so in perfect circles, not ellipses.

For many centuries, this cosmology agreed with the available technology of observation until, that is, the superior optics and advanced mathematics of Copernicus and his successor, Galileo. However, before it was overthrown, it had acquired a complexity comprehensible only to those with command of advanced mathematics and physics. In other words, the public could not understand it. The principle that all heavenly objects must move in perfect circles, and the tenacious evidence that some did not, gave rise to a need to reconcile observation with principle and, therefore, to the inclusion of what were called epicycles, or circles upon circles upon circles, in order to make observation agree with principle. These epicycles eventually became so numerous that, as time went on, the mathematics collapsed under the weight of contradictions between observation and the requirements of fundamental principles.

We find ourselves in a comparable situation today. Bill C-25 and other aspects of the government's "tough-on-crime" agenda is an epicycle arbitrarily generated to save a criminal justice system that is breaking down under the burden of contradictory imperatives. The multiple shortcomings of Bill C-25 that have been examined in the course of these hearings lend urgency to Professor Doob's claim that the most important thing the Senate could do is to grasp the opportunity to start a truly constructive process of reforming sentences in Canada.

proposer la remise en service de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Je pense que nous devrions nous garder de faire des changements graduels pouvant avoir des conséquences imprévues en nous fondant sur des preuves absentes, une logique défectueuse ou un principe sans queue ni tête.

Vous avez entendu des experts vous dire que le système de détermination de la peine du Canada actuellement n'est plus qu'incohérence et injustice et que l'accrétion constante de changements progressifs, comme ce que propose le projet de loi C-25, qui brossent un tableau trompeur du problème qu'ils cherchent à corriger, a engendré une série disjointe et chaotique de pratiques de détermination de la peine qui ne font qu'engorger les tribunaux, surcharger les centres de détention provisoire et constamment mettre en échec la justice fondamentale.

Cela me ramène à l'esprit les derniers jours de la cosmologie géocentrique codifiée par Ptolémée, l'astronome et mathématicien grec. Vous vous souvenez que la cosmologie géocentrique de Ptolémée partait de la prémisse de deux principes incontestables : le premier, que nous étions le centre de toute création, ce qui entendait que tout objet observable tournait autour de la terre; et deuxièmement, que tous les objets qui orbitaient autour de la terre le faisaient en cercles parfaitement concentriques, et non en ellipses.

Pendant bien des siècles, cette cosmologie était en accord avec la technologie d'observation de l'époque, jusqu'à l'avènement des dispositifs optiques supérieurs et des mathématiques avancées de Copernic et son successeur, Galilée. Cependant, avant que cette théorie ne soit abandonnée, elle avait atteint une complexité que ne pouvaient saisir que ceux qui comprenaient la mathématique et la physique avancées. Autrement dit, pas le public. Le principe voulant que tous les objets célestes doivent se déplacer en cercles parfaits, et les preuves tenaces que certains ne le faisaient pas, a donné lieu à la nécessité de concilier l'observation avec le principe et, par conséquent, à l'inclusion de ce qu'on a appelé les épicycles, ou les cercles dans des cercles dans des cercles, pour faire correspondre l'observation avec le principe. Ces épicycles sont finalement devenus si nombreux que, avec le temps, les mathématiques se sont écroulées sous le poids des contradictions entre l'observation et les exigences des principes fondamentaux.

Nous nous retrouvons aujourd'hui dans une situation comparable. Le projet de loi C-25 et d'autres aspects du programme de répression du crime des gouvernements est un épicycle qui est arbitrairement généré pour sauver un système de justice pénale qui ploie sur le fardeau d'impératifs contradictoires. Les multiples lacunes du projet de loi C-25 qui ont été examinées au cours de ces audiences font ressortir l'urgence des observations du professeur Dood selon lesquelles la chose la plus importante que puisse faire le Sénat serait de saisir l'occasion qui lui est donnée de lancer un processus réellement constructif de réforme des peines au Canada.



**The Chair:** Just before the hearing started, I was observing that this is one of the most interesting committees that the Senate has to offer. Even in this committee, I do not think we ever had a discussion of Aristotelian and Ptolemaic cosmology before. Thank you for broadening our perspective.

[Translation]

**Kim Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:** Thank you, Madam Chair; I am very pleased to be here.

[English]

I do not have many opportunities to present with my president, Ms. Joncas, so I am happy she is here with me as well. I will give a brief introduction, and Ms. Joncas will continue with the discussion of the bill in particular.

I cannot offer nearly the sort of evidence that Mr. Jones just gave, but as with The John Howard Society, we are a non-profit, community-based organization. Our 25 members across the country are headed by, led by and policy-driven by community citizens, people who volunteer their time. Many of the people who work for our organization are also volunteers, although we do have the benefit, at least for the time being, of paid part- and full-time staff, of which I am one of one and a half in our national office. We, at the national office, focus on policy and law reform initiatives.

This is not the first time you will have heard us implore this committee to exercise its right of being the chamber of sober second thought, to stop this process and to do, as Mr. Jones and The John Howard Society of Canada have encouraged, a much more fulsome review of the system and manner in which this bill — and others that have preceded it — is interfering with a more progressive agenda, of which Canada has rightfully been proud in the past. We are concerned, as an organization, about the increased costs, both fiscal and social and health. We also have a concern that no attempt has been made to correct some of the serious concerns and pre-trial conditions that have given rise to the very issue of the judiciary expressing its discretion at the time of sentencing by providing credit for time served in custody in such egregious conditions. Ms. Joncas will talk a bit more about that.

Rather than attempt to address the unacceptable, poor and often inhumane conditions of pre-trial confinement of which we have spoken before this committee and others, this bill tacitly condones and, therefore, from our perspective, stands to entrench such conditions and essentially results in the elimination of an onus on the provincial and territorial authorities to rectify those circumstances. The result is that those who are legally innocent will also suffer more severe and punitive incarceration conditions than those who are sentenced.

**La présidente :** Je faisais remarquer, juste avant le début de l'audience, que c'est l'un des comités les plus intéressants que puisse avoir le Sénat. Même à ce comité-ci, je ne pense pas que nous n'ayons jamais parlé d'Aristote et de cosmétologie de Ptolémée. Je vous remercie d'élargir nos horizons.

[Français]

**Kim Pate, directrice générale, Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry :** Je vous remercie madame la présidente, je suis très heureuse d'être ici.

[Traduction]

Il ne m'arrive pas souvent de témoigner en compagnie de ma présidente, Mme Joncas, alors je suis heureuse qu'elle soit ici aussi. Je vais présenter une brève introduction, puis Mme Joncas continuera sur le sujet du projet de loi.

Je ne peux faire le genre d'exposé que vient de donner M. Jones, loin s'en faut, mais pour ce qui est de La Société John Howard, nous sommes une organisation communautaire sans but lucratif. Nos 25 membres dans tout le pays sont dirigés, guidés et motivés par des citoyens, des gens qui offrent bénévolement de leur temps. Un bon nombre des gens qui travaillent pour notre organisation sont aussi des bénévoles, bien que nous ayons, du moins pour le moment, la chance d'avoir du personnel rémunéré à temps plein et à temps partiel, dont je suis, soit un équivalent temps plein et demi dans notre bureau national. C'est au bureau national que nous nous concentrons sur les initiatives stratégiques et de réforme du droit.

Ce n'est pas la première fois que vous nous entendez implorer votre comité d'exercer son droit d'être la Chambre d'un second regard sobre, d'arrêter ce processus et de faire, comme l'y incitent M. Jones et La Société John Howard du Canada, un examen beaucoup plus approfondi du système et de la manière dont ce projet de loi — et d'autres qui l'ont précédé — fait obstacle à un programme plus progressif, dont le Canada a, jusqu'ici, tiré fierté à juste titre. Nous nous inquiétons, en tant qu'organisation, des coûts accrus, tant au plan fiscal que social et que sur celui de la santé. Nous estimons aussi qu'aucune tentative n'a été faite pour apaiser certaines graves préoccupations et pour corriger des situations ayant cours avant le procès, qui sont à la source du fait même que l'appareil judiciaire exerce sa discrétion au moment de la détermination de la peine en octroyant un crédit pour la détention sous garde dans des conditions aussi lamentables. Mme Joncas en parlera un peu plus longuement.

Plutôt qu'une tentative pour corriger des conditions inacceptables, lamentables et souvent inhumaines de détention avant l'instruction, nous en avons déjà parlé devant ce comité et d'autres, ce projet de loi admet tacitement et, à notre avis, cherche par là même à enlâcher de telles conditions et supprime au bout du compte l'obligation pour les autorités provinciales et territoriales de rectifier cette situation. Il en découle que ceux qui sont légalement innocents souffriront aussi de conditions plus sévères et punitives d'incarcération que celles imposées aux condamnés.

It is also a concern that those who may be sentenced will potentially serve longer periods if they are also individuals who are more marginalized as a result of their poverty, race, class and, in particular, mental health. We know that women are the fastest growing prison population. We also know that many women plead guilty and are remanded in custody because of inadequate resources in the community. We are especially concerned about the potential impact on the women and girls with whom we work.

This is a situation for which we think Canada should not be proud. We should, instead of focusing on this bill, be focusing on those conditions. This bill will not increase reliance or respect for the criminal justice system, nor will it create safer communities. As our president, Ms. Joncas, will discuss, this is not the future that we wish for our colleagues, our children or for Canada in general.

[Translation]

**Lucie Joncas, President, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:** Madam Chair, thank you for the invitation. It is always a pleasure to be here.

[English]

I will address the committee in French, but obviously I will answer questions later, which I am sure will be an interesting challenge, both in French and English.

[Translation]

The Elizabeth Fry Associations of Canada are concerned by the removal of judicial discretion; once again, we feel this is unjustified. This new intrusion into judicial discretion is one more of the legislative measures that have brought about a substantial increase in preventive detention. These measures include the reversal of the burden of proof in bail applications and mandatory minimum sentences. As a result, questions must be asked about the significant deterioration in detention centre conditions.

In Canada, there is a significant increase in the number of people incarcerated in provincial institutions. If what are known as the “two for one” provisions were justified under the Supreme Court’s *Houst* decision in 2000, they are even more justified today because the need is so much greater.

In its 2005 *Beauchamp* decision, the Court of Appeal of Quebec has also recognized that the “two for one” provisions are perfectly justified. Allow me to quote that 2005 Court of Appeal decision of *R. v. Beauchamp*. It says something very interesting. The “two for one” ratio cannot be considered an advantage for the accused. Let me explain. Preventive detention often occurs because of institutional delays. Nor is it the fault of the accused if the evidence against him is not available. This could be a “slippery slope,” as they say, leading to guilty pleas by accused who have not been given all the evidence against them. We know that such

L’on s’inquiète aussi que ceux qui peuvent être condamnés puissent devoir purger des peines plus longues quand ils sont aussi plus marginalisés en raison de leur pauvreté, de leur race, de leur classe et, en particulier, de troubles mentaux. Nous savons que les femmes représentent le segment de la population qui affiche la croissance la plus rapide dans les prisons. Nous savons aussi que bien des femmes plaident coupables et restent en détention sous garde en raison de ressources insuffisantes dans la communauté. Nous nous inquiétons particulièrement des répercussions potentielles sur les femmes et les filles avec qui nous travaillons.

C’est une situation dont le Canada, selon nous, n’aurait pas de quoi être fier. Nous devrions, plutôt que de nous concentrer sur ce projet de loi, nous concentrer sur ces conditions. Ce projet de loi ne va pas accroître la fiabilité du système de justice pénale ou le respect qu’il inspire, ni ne créera de communautés plus sûres. Comme le dira notre présidente, Mme Joncas, ce n’est pas l’avenir que nous souhaitons pour nos collègues, nos enfants et le Canada en général.

[Français]

**Lucie Joncas, présidente, Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry :** Madame la présidente, je vous remercie de l’invitation, c’est toujours un plaisir d’être ici.

[Traduction]

Je m’adresserai au comité en français, mais bien évidemment je peux répondre aux questions plus tard en français et en anglais, ce qui j’en suis sûre ne manquera pas d’être un défi intéressant.

[Français]

Les Sociétés Elizabeth Fry du Canada sont préoccupées par l’amputation de la discrétion judiciaire qui selon nous est encore injustifiée. Cette nouvelle intrusion dans la discrétion judiciaire s’inscrit dans la cadre de plusieurs mesures législatives qui ont commandé une augmentation substantielle de détention préventive. On parle, entre autres, des renversements de fardeau de preuve, pour les requêtes pour remise en liberté, de l’imposition de peine minimale et là, on vient se poser des questions sur la détérioration importante des conditions de détention préventive.

Il y a une augmentation substantielle au Canada de personnes qui sont détenues dans des institutions provinciales. Si les mesures de ce qu’on appelle le « deux pour un » étaient justifiées lors de la décision de la Cour suprême dans *Houst* en 2000, elles le sont d’autant plus parce qu’encore plus criantes aujourd’hui.

D’ailleurs, la Cour d’appel du Québec a reconnu dans l’arrêt *Beauchamp* en 2005 que les mesures du « deux pour un » étaient tout à fait justifiées. Je me permets de citer l’arrêt de la *R. c. Beauchamp* de la Cour d’appel en 2005. Elle dit quelque chose de très intéressant. Le rapport du « deux pour un » ne peut être considéré comme un avantage pour l’accusé. Je m’explique. Entre autres, la détention préventive est souvent due à des délais institutionnels et au fait que ce n’est pas la responsabilité de l’accusé si la divulgation de la preuve n’est pas disponible. On risque de s’engager — comme on le dit en bon français — « on a



guilty pleas do occur, particularly among women and most particularly among Aboriginal women and women with mental disorders.

There may be more judicial errors if the process is forced to be faster. I must remind the committee that from 88 to 92 per cent of all cases end quite quickly in guilty pleas. Only 10 per cent or so, in fact, ever go to trial. Let us not forget the delays in the court system. An accused in Montreal who wants a preliminary hearing or a trial may have to wait for six months. How can we now say that he is responsible for that? I have clients who were arrested in July and who have still not seen the evidence against them. Ethically, how can I advise my client to settle? The reason why "two for one" or even, in some cases, "three for one" has been recognized is that there are no programs, no possibilities for rehabilitation and no possibility of release. That all has to be taken into account.

So I am asking you to be extremely careful if you are going to abolish, again, in my view, unjustifiably, judicial discretion over a calculation that the Supreme Court of Canada has held to be fair and that all courts of appeal across the country have deemed to be justified.

I am also concerned about whether such a practice would be considered constitutional. Given that, in 2000, the Supreme Court recognized that it was perfectly justified, and given that detention conditions at provincial level have deteriorated significantly, I do not see how the practice can be said to be no longer justified.

As a very concrete example, a few months ago, a woman in Hull was detained pending an assessment of her fitness to stand trial. Right away, this is a problem because people whose fitness to stand trial has to be assessed should be detained in a hospital setting, and they are not. They are put in jail. That is no secret.

At the prison in Hull, the women are moved out on weekends because of the lack of space. Men are put into the women's section. So that woman, who should not have been in jail in the first place, was put into a van and driven to Tanguay Prison three times as she waited to be assessed. How can we say that conditions like that do not cry out to be recognized by the courts?

The situation at provincial level at the moment is extremely problematic. It is easy for the federal government to say: "We are going to send them to you; keep them, we will not count the two-for-one and we will make it the provinces' problem." This is a huge problem; before you change a practice that the courts have considered fair, I suggest that you visit a detention centre to see the conditions for yourselves.

**The Chair:** Thank you, Ms. Joncas. We will start the question period with Senator Nolin.

slippery slope », d'avoir des plaidoyers de culpabilité alors que les accusés n'ont pas une divulgation complète de la preuve. On sait que particulièrement chez les femmes, il y a un enregistrement de plaidoyers de culpabilité, particulièrement des femmes autochtones et de celles qui souffrent de problèmes mentaux.

Alors, on risque d'avoir plus d'erreurs judiciaires si on force un processus hâtif. Il faut rappeler au comité que de 88 à 92 p. 100 des dossiers se soldent par des plaidoyers de culpabilité assez rapidement. Il n'y a qu'une dizaine de dossiers sur 100 qui vont aller effectivement à un procès. On parle de délais occasionnés par la cour. Si nous avons à Montréal un détenu qui veut avoir une enquête préliminaire ou un procès, il peut devoir attendre six mois. Comment peut-on maintenant dire que c'est sa responsabilité? J'ai des clients qui ont été arrêtés au mois de juillet et nous n'avons toujours pas la divulgation de la preuve. Comment puis-je recommander de façon éthique à mon client de régler son dossier? La raison du « deux pour un » ou même dans certains cas du « trois pour un » qui a été reconnu, c'est parce qu'il n'y a une absence de programme, une absence de possibilités de réhabilitation et aucune possibilité de bénéficier d'une libération et que ce soit comptabilisé dans ce sens.

Alors, je vous demande une prudence extrême quand on va abolir à nouveau de façon, selon moi, injustifiée la discrétion judiciaire relative à une comptabilisation que la Cour suprême du Canada a qualifiée de juste et que tous les tribunaux d'appel au pays ont reconnu comme étant justifiée.

Je crains d'ailleurs pour une évaluation de la constitutionnalité d'une telle pratique. Si la Cour suprême en 2000 a reconnu que c'était tout à fait justifié, je ne vois pas comment, alors que les conditions de détention au provincial se sont détériorées de façon importante, on pourrait dire que cette politique n'est plus justifiée.

Pour donner un exemple très concret, dans la région de Hull, une femme était détenue il y a quelques mois pour une évaluation de son aptitude à subir son procès. Il y a déjà une problématique parce que les gens qui devraient être évalués quant à leur aptitude à subir un procès devraient être détenus en milieu hospitalier et elles ne le sont pas. C'est un secret de polichinelle. Elles sont détenues en milieu carcéral.

À la prison de Hull, les femmes sont délogées les fins de semaine parce qu'il n'y a plus de place. Ce sont les hommes qui entrent dans la section des femmes. Et voilà cette femme qui est là en milieu carcéral, de façon erronée, qui se fait amener à la prison de Tanguay dans un fourgon, trois fois, pendant la période qu'elle attendait son évaluation. Peut-on dire que ces conditions ne commandent pas une reconnaissance par les tribunaux?

Il y a une situation extrêmement problématique présentement au provincial. C'est facile pour le gouvernement fédéral de dire : « on va vous les transférer, gardez-les, on ne calculera pas cela en double et après transférer le problème aux provinces ». Le problème est criant et avant de changer ce que les tribunaux ont reconnu comme une pratique juste, je vous suggère une visite en détention préventive pour voir quelles sont les conditions.

**La présidente :** Merci, madame Joncas. On commence la période des questions avec le sénateur Nolin.

[English]

**Senator Nolin:** Thank you for taking the time to appear in front of us, Ms. Joncas.

I am puzzled because the minister is hammering the fact that, unanimously, the provincial ministers have asked twice in two consecutive years to have measures adopted.

[Translation]

I agree with you, Ms. Joncas. There is a contradiction. Provincial ministers want it that way. When you read the bill carefully, you see that discretion is not being cut off. There is a guideline. Judicial discretion remains.

Given that the courts have recognized the fairness of the credit, I do not feel that the bill does away with the idea. The bill sets out guidelines. These cases are all provincial. All these detention problems occur in places under provincial jurisdiction. The burden on the provinces will be increased. Given your experience, can you to help us reconcile this contradiction?

[English]

Did you understand my question, Mr. Jones?

I am personally concerned about being told that the provincial ministers unanimously are asking the federal government to introduce those amendments. On the other hand, we are hearing — and not only from you — that the provinces and territories are responsible for the root cause that was agreed on by the courts to justify the credit system.

How do we reconcile that contradiction?

By the way, we will hear some of those ministers tomorrow.

**Mr. Jones:** That is great. I will give you a political answer.

**Senator Nolin:** That is a good area to start.

**Mr. Jones:** My impression is that the provinces would like more people to plead guilty, particularly people who are eligible for a sentence longer than two years, because then they could be passed off to the federal system.

**Ms. Pate:** I think I am repeating myself a bit, but it really is the responsibility of the provinces and territories to improve the prison conditions. I think this puts a bit of smoke and mirrors in the way of saying that the issue is that people are serving time based on judicial discretion as opposed to the fact that the real issue is judges do not exercise that discretion in a vacuum. They exercise the discretion in the three-for-one credit, for instance, because of how egregious the conditions are.

**Senator Nolin:** We have read the decision on the three-for-one, and it is quite compelling why the judges have agreed to that. I think it is a valid answer. The effect of Bill C-25 would be to increase the plea.

**Ms. Pate:** I think that, and it also avoids the responsibility of having to change those conditions, potentially.

[Traduction]

**Le sénateur Nolin :** Nous vous remercions d'avoir pris le temps de comparaître devant nous, madame Joncas.

Je suis confus parce que le ministre ne cesse de dire que, de façon unanime, les ministres provinciaux ont demandé à deux reprises, sur deux années consécutives, l'adoption de mesures.

[Français]

Madame Joncas, je suis d'accord avec vous. Il y a une contradiction. Les ministres provinciaux la veulent. Quand on examine le projet de loi attentivement, on n'y ampute pas la discrétion. On y met une balise. La discrétion judiciaire demeure.

Lorsque les tribunaux ont reconnu la justesse du crédit, je ne pense pas que le projet de loi élimine la notion du crédit. Le projet de loi propose des balises. Ces causes sont toutes du ressort provincial. Tous ces problèmes de détention se font dans un environnement sous juridiction provinciale. Le fardeau sur les provinces sera augmenté. Comment pouvez-vous nous aider à réconcilier cette contradiction compte tenu de votre expérience?

[Traduction]

Avez-vous compris ma question, monsieur Jones?

Personnellement, je m'inquiète d'apprendre que les ministres provinciaux demandent unanimement au gouvernement fédéral d'adopter ces modifications. D'un autre côté, nous entendons — et pas seulement de vous — que c'est aux provinces et territoires qu'on doit attribuer la cause fondamentale dont ont convenu les tribunaux pour justifier le système de réduction de la peine.

Comment concilier cette contradiction?

En passant, nous devons entendre les témoignages de certains de ces ministres demain.

**M. Jones :** C'est très bien. Je vais vous donner une réponse politique.

**Le sénateur Nolin :** C'est un bon point de départ.

**M. Jones :** Mon impression, c'est que les provinces aimeraient que plus d'accusés plaident coupable, surtout ceux qui sont passibles de peines de plus de deux ans, parce qu'alors ils pourraient être remis aux mains du système fédéral.

**Mme Pate :** Je pense me répéter un peu, mais c'est vraiment aux provinces et aux territoires qu'il incombe d'améliorer les conditions dans les prisons. Je pense que c'est un peu jeter la poudre aux yeux que de dire que le problème, c'est que des gens purgent des peines à cause du pouvoir judiciaire discrétionnaire et non que la vérité, c'est que les juges n'exercent pas ce pouvoir de discrétion à la légère. Ils appliquent le rapport de trois pour un, par exemple, à cause des piètres conditions de détention.

**Le sénateur Nolin :** Nous avons lu la décision au sujet du rapport de trois pour un, et les motifs donnés sont assez convaincants. Je pense que c'est une réponse valable. Le projet de loi C-25 aurait pour effet de le confirmer.

**Mme Pate :** Je le pense, et il élimine aussi, potentiellement, l'obligation de changer ces conditions.



**Senator Nolin:** You know what they will do; they will ask the federal government to give more money, like they did when we studied the youth justice system a few years ago.

**Ms. Pate:** Yes. It is interesting that in the mid-1990s, when the heads of corrections were meeting, they were suggesting alternatives to incarceration. I think that was a much more principled, ethical position to start from, saying that we recognize that many of the people — both in pretrial detention and who are sentenced — are there essentially because of social conditions and that they could safely be in the community serving sentences in alternative ways.

Instead of continuing on that path, we have now essentially abandoned the notion that we should address the egregious conditions in prisons, whether they are federal or provincial, and instead focus on pretending that giving longer sentences, more harsh penalties, will create a safer system or community. In fact, we see the very country that has established those starting to shrink from those realities.

[Translation]

**Ms. Joncas:** We have answered the questions. My concerns remain the same, regardless of the position of the ministers. We go into prisons and we see the conditions in which people are detained. We meet our clients. The ministers may have their position; our position is in the trenches. Crown prosecutors are not crying wolf and asking you for this. The people in the trenches who use the system every day feel that it works well, and that it would be a mistake to reduce judicial discretion.

**The Chair:** It looks like the translation is not working. Let us take a short break.

[English]

**Ms. Joncas:** I can answer in English if need be.

**The Chair:** You should not have to. That is the whole point.

[Translation]

**Ms. Joncas:** As I mentioned, I understand that the ministers may make some claims. I am not opposed to the view expressed by my colleague from The John Howard Society of Canada who wants individuals transferred to federal level because of the significant overcrowding in provincial prisons. My feeling is that the people on the ground, be they prosecutors, defenders or judges, do not want a measure like this. Ninety per cent of cases are still settled and end up with an agreement to plead guilty on the charges. Changing that balance could have very unwelcome results.

**Le sénateur Nolin :** Vous savez ce qu'ils feront. Ils demanderont plus d'argent au gouvernement fédéral, comme ils l'ont fait lorsque nous avons étudié le système de justice pour les jeunes délinquants il y a quelques années.

**Mme Pate :** Oui. Il est intéressant qu'au milieu des années 1990, quand les directeurs de centres correctionnels se réunissaient, ils suggéraient des alternatives à la détention. Je pense que c'était une position bien plus réfléchie et éthique que de dire nous reconnaissons que bien des détenus — tant avant le prononcé de la peine qu'après — sont là surtout à cause de leur condition sociale et qu'ils pourraient en toute sécurité être dans la communauté à purger d'autres types de peines.

Au lieu de poursuivre sur cette voie, nous avons maintenant plus ou moins abandonné l'idée qu'il faudrait changer les conditions difficiles qui règnent dans les prisons, qu'elles soient fédérales ou provinciales, et nous préférons prétendre avec insistance que de plus longues peines, des sanctions plus sévères, rendront le système ou la communauté plus sûrs. De fait, nous voyons bien que le pays qui a établi justement ce genre de règles commence à perdre de vue ces réalités.

[Français]

**Mme Joncas :** On a bien répondu aux questions. Mes préoccupations restent les mêmes, peu importe la position des ministres. Nous allons dans les prisons et nous voyons les conditions de détention. On rencontre les clients. Il peut y avoir des positions ministérielles. Notre position vient de la fréquentation du terrain. Ce ne sont pas les procureurs de la Couronne qui crient au loup et qui vous le demandent. Les gens sur le terrain qui l'appliquent sur une base quotidienne pensent que notre système fonctionne très bien et que ce serait une erreur de réduire la discrétion judiciaire.

**La présidente :** Il paraît que la traduction ne fonctionne pas. Nous allons prendre une petite pause.

[Traduction]

**Mme Joncas :** Je répondrai en anglais s'il le faut.

**La présidente :** Vous ne devriez pas avoir à le faire. C'est justement l'idée.

[Français]

**Mme Joncas :** Comme je l'ai mentionné, je comprends qu'il y a peut-être des revendications ministérielles. Je ne suis pas contre les prétentions de mon collègue de La Société John Howard du Canada selon lesquelles il souhaite un transfert des individus au fédéral parce qu'il y a une surpopulation carcérale provinciale importante. Je crois que les gens qui sont sur le terrain tant la poursuite, la défense que les décideurs ne souhaitent pas une telle mesure et qu'il y a quand même 90 p. 100 des dossiers qui se règlent et qui aboutissent dans une suggestion sur les chefs sur lesquels on plaide coupable. Cela pourrait créer des effets très pervers que de modifier cet équilibre.

[English]

**The Chair:** It is suggested by at least some provincial governments that conditions in remand centres have improved. You say that they absolutely have not.

Have you any explanation? You say that they are deteriorating; can you give me any guidance on how I should interpret such conflicting positions?

Are you talking just about the increase in the population, which, obviously, brings deteriorating conditions in its wake? Might they be talking about an increase in the availability of programs or something similar?

**Mr. Jones:** Improvement is in the eye of the beholder, obviously. However, the detention centres I have toured since I started in this job two and a half years ago are properly referred to as “buckets” — terminology that I learned from judges with whom I meet and talk about issues — which describes conditions such as overcrowding, highly stressful, dirty, stinky and lacking good quality air. These are all conditions that you would expect to increase stress and tension and exacerbate mental illness.

I do not see any improvement. Having said that, I have only been on this job for two and a half years.

**Ms. Pate:** My experience in those detention centres — and I often have to walk through a whole series of men’s units before I get to the women’s unit — is that conditions have not improved.

However, resourcing has increased. Therefore, I will often hear about increased programming, and when we then request to know how many people have actually had access to those programs, it may be that a very small minority have had access to programs or some type of treatment. In my experience, though, it is the overwhelming majority who have not. Staff working in the institutions are often complaining that more and more time is spent keeping people locked up — literally the warehousing impact — and having to keep them calm, such as marshalling people out to the yard and back in; all of that.

The greater numbers of people mean more resources into the prisons, and sometimes I suspect that that gets translated into improved conditions or improved resourcing perhaps, but not necessarily improved conditions in reality.

**Senator Baker:** Mr. Jones, you say that it stinks in some of those detention centres, remand centres. Do you mean it smells? Can you describe it a little more?

**Mr. Jones:** The staff to whom I talk have various ways of describing it. Obviously, you have large numbers of young men in their prime hormonal years, so to speak; also incredible levels of tension, particularly because of the high turnover, which they call “the churn.” The staff also refers to “the smell of fear.”

[Traduction]

**La présidente :** Certains gouvernements provinciaux, au moins, prétendent que les conditions se sont améliorées dans les centres de détention provisoire. Vous affirmez que ce n’est absolument pas le cas.

Avez-vous une explication à donner? Vous dites qu’elles se détériorent; pouvez-vous me donner une idée de la manière dont je devrais interpréter des affirmations si contradictoires?

Parlez-vous seulement de l’augmentation de la population qui, de toute évidence, entraîne dans sa foulée une détérioration des conditions? Est-ce qu’il pourrait s’agir d’une augmentation des programmes, ou quelque chose du genre?

**Mme Jones :** L’amélioration est quelque chose de subjectif, bien évidemment. Cependant, les centres de détention que j’ai vus depuis que j’ai pris cet emploi il y a deux ans et demi sont à juste titre appelés « buckets » en anglais, c’est-à-dire des chaudières — une terminologie que j’ai apprise des juges que j’ai rencontrés et avec qui j’ai parlé de ces questions — qui illustre les conditions comme la surpopulation, le climat des plus stressants, la saleté, la puanteur et le manque d’air de bonne qualité. Ce sont toutes des conditions dont on peut comprendre qu’elles puissent augmenter le stress et la tension et exacerber les troubles mentaux.

Je ne vois aucune amélioration. Cela étant dit, je n’occupe ce poste que depuis deux ans et demi.

**Mme Pate :** L’expérience que j’ai de ces centres de détention — et je dois souvent traverser toute une série d’unités réservées aux hommes avant de passer à celles des femmes — c’est que les conditions ne se sont pas améliorées.

Cependant, les ressources ont augmenté. Ainsi, j’entends souvent parler de l’augmentation des programmes, et quand on demande alors combien de personnes ont vraiment eu accès à ces programmes, ce peut être une très mince minorité qui profite de programmes ou de traitements quelconques. D’après mon expérience, cependant, la plus grande majorité n’y a pas accès. Le personnel qui travaille dans les institutions se plaint souvent que de plus en plus de temps est consacré à s’assurer que les détenus sont enfermés — c’est littéralement de l’entreposage — et à veiller à ce qu’ils restent calmes, notamment en les escortant jusqu’à la cour et au retour; c’est tout cela.

Plus il y a de détenus, plus il y a de ressources dans les prisons, et parfois, je soupçonne que cela se traduit par l’amélioration de certaines conditions ou des ressources, peut-être, mais pas nécessairement par l’amélioration des conditions dans la réalité.

**Le sénateur Baker :** Monsieur Jones, vous parlez de la puanteur qui règne dans certains de ces centres de détention, de détention avant le prononcé de la peine. C’est donc qu’ils sentent mauvais? Pouvez-vous préciser votre pensée?

**M. Jones :** Les membres du personnel à qui je parle ont diverses façons de décrire cela. Bien évidemment, il se trouve dans ces centres un grand nombre de jeunes hommes dans la pleine force de l’âge, si on peut dire; il y règne aussi une tension incroyable, surtout à cause du roulement élevé, qu’ils appellent « la baratte ». Le personnel appelle cela « l’odeur de la peur ».



Men go for days without showers and wear clothes for extended periods of time. The actual cell facilities are filthy. The men sit around watching TV or playing cards and essentially doing nothing. It is literally dead time.

**Senator Baker:** They are just there.

**Mr. Jones:** Yes.

**Senator Baker:** First of all, I want to congratulate both Ms. Pate and Mr. Jones for their excellent presentations. I also wish to congratulate Ms. Joncas for her remarkable recent victories in our higher courts. They are truly remarkable. Her victories never cease to amaze me.

That aside, this is very interesting testimony you have just given because I have read tomorrow's witnesses' briefs in advance. They will say that times have changed and that the conditions in remand facilities are now, generally, the same as those faced by sentenced prisoners.

These are the ministers of justice from Canada saying this. However, you have been in there firsthand. That is a direct contradiction of what these people are saying.

I have two short questions, and I want you to comment on the other thing they are saying. First, they say that the remand centres now are just the same as that held by long-term prisoners. Second, the majority of people on remand are there because they want to be there; they are intentionally staying in remand — in these holding cells, we will call them — because they will get the two-for-one. In their submissions tomorrow, these ministers of justice will tell us this over and over again.

I would like you to comment on that. That is my first question. Following that, I have one further question to ask, if the chair will allow.

**Ms. Pate:** If the conditions are approaching those in federal prisons, we know there have been situations where — as we know in the one that has been highly publicized about the death of Ashley Smith — sometimes those conditions are egregious from time to time. As overcrowding occurs, we do not want to see an equalization of egregious conditions in federal and provincial prisons.

I have recently been in one of the provincial institutions and seen piles of garbage. Literally, the stench that Mr. Jones talked about is being added to by the stench of garbage. Women described not being given toilet paper and instead using their sheets, then giving their sheets back and being given nothing to replace them.

I am not suggesting that such things happen every day, but I certainly have yet to go into a provincial jail and not see something that looks to me like a significant breach of the Charter and human rights.

Les hommes passent des jours entiers sans se doucher et portent les mêmes vêtements pendant de longues périodes. Les installations des cellules elles-mêmes sont crasseuses. Les hommes passent leur temps à regarder la télévision ou à jouer aux cartes, à ne rien faire, en réalité. C'est littéralement un temps mort.

**Le sénateur Baker :** Ils sont là, tout simplement.

**M. Jones :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Tout d'abord, je tiens à féliciter Mme Pate et M. Jones pour leurs excellentes présentations. J'aimerais aussi féliciter Mme Joncas pour ses remarquables victoires récentes devant nos tribunaux. Elles sont véritablement remarquables. Ses victoires ne cessent de m'ébahir.

Cela étant dit, vous venez de rendre un témoignage des plus intéressants, parce que j'ai lu à l'avance les documents que nous ont remis les témoins que nous devons entendre demain. Ils diront que les temps ont changé et que les conditions dans les installations de détention provisoire sont, généralement, les mêmes que celles dans lesquelles vivent les détenus après le prononcé de la peine.

Ce sont des ministres de la Justice du Canada qui disent cela. Cependant, vous êtes allés sur place. Votre témoignage est en contradiction directe avec le leur.

J'ai d'autres questions à poser, brièvement, et j'aimerais savoir ce que vous pensez de cette autre chose qu'ils disent. Tout d'abord, ils disent que les conditions dans les centres de détention provisoire sont maintenant tout à fait semblables à celles des centres de détenus à long terme. Deuxièmement, la majorité des personnes qui sont dans les centres de détention provisoire y sont là par choix; elles restent intentionnellement en détention provisoire pour bénéficier du rapport 2 :1 de remise de peine. Demain, ces ministres de la Justice nous le diront encore et encore.

J'aimerais que vous nous en parliez. C'est ma première question. J'en ai une autre à poser ensuite, si la présidente veut bien me le permettre.

**Mme Pate :** Si les conditions sont semblables à celles des prisons fédérales, nous savons qu'il y a eu des situations où — comme dans le cas qui a été hautement médiatisé, celui de la mort d'Ashley Smith — il arrive que ces conditions soient lamentables de temps à autre. Avec la surpopulation, nous ne voudrions pas que ces conditions lamentables deviennent la norme dans les prisons fédérales et provinciales.

Je suis récemment allée dans un établissement provincial, et j'y ai vu des montagnes de déchets. Littéralement, la puanteur dont parlait M. Jones s'ajoute à celle des déchets. Les femmes ont dit qu'on ne leur donnait pas de papier de toilette et elles utilisaient alors leurs draps, puis elles donnaient leurs draps et on ne leur donnait rien pour les remplacer.

Je ne dis pas que ce sont des choses qui arrivent tous les jours, mais je ne suis pas encore allée dans une prison provinciale sans voir quelque chose qui me paraisse être une violation grave de la Charte et des droits de la personne.

Of course officials will say that the conditions are improving. However, does that mean that all conditions are declining because of overcrowding, generally? That is the question to ask.

I would ask also where the proof is that people want to be there. I have yet to meet a group of people anywhere who wish to stay. Occasionally, someone will say, "Yes, I agree to stay an extra week or two because I cannot get out and find an apartment right now anyway, and, in all likelihood, I will get prison time." That I have heard from time to time. However, I have not heard someone say that he or she wants to stay in jail so that they can bank up some time. It is quite the opposite; people want to get out.

I would ask them also how many judicial supervision beds are available. Remember who is locked up in pretrial detention. It tends to be those who are most marginalized and have the least resources in the community. Therefore, how many pretrial detention beds are there, such as a halfway house?

There used to be plans to have those right across the country. I am not aware of any. If I am wrong, I would be happy to be corrected. How many judicial interim beds are there? How many bail supervision programs? How many bail supervision assistance and surety programs?

When those existed in the provinces and territories where they existed — and they did not exist in every one — we saw decreases in remand and probably improved conditions for those who were in remand. It was not across the board, but certainly we saw some of those.

Therefore, yes, we may be beyond some of the stages of when I used to walk in and see vermin, open sewers and those sorts of things in provincial detention centres. However, that is a far cry from where we want to be as far as Canadians with the human rights and Charter protections that we have, at least, on our books.

**Senator Baker:** That is an excellent answer. I notice that not many people have addressed this question that is in this bill. I would like Ms. Joncas to give the committee the benefit of her knowledge on this.

The bill says that the credit means anything up to one year and then beyond that up to 1.5 years. A day is a credit; if it is a day for a year. For any credit given, the judge, it says, must give reasons for the period of time that he is sentencing someone to jail, taking into consideration the credit.

It then goes on to say that the judge shall, as well, in the record, while on the record, say exactly what sentence he would have given if he did not give any credit and now what he is giving with the

Bien sûr que les hauts fonctionnaires vous diront que les conditions s'améliorent. Cependant, est-ce que cela signifie que les conditions s'aggravent partout à cause de la surpopulation, en général? Voilà la question qu'il faut poser.

J'aimerais savoir aussi comment peut-on prouver que ces gens-là veulent y être? Je n'ai pas encore rencontré de groupes de gens, nulle part, qui souhaitent rester là. À l'occasion, quelqu'un dira : « Oui, je suis d'accord pour rester une semaine ou deux de plus parce que je ne peux pas sortir et trouver un appartement tout de suite de toute façon, et en toute probabilité, je vais être condamné ». Cela, je l'ai entendu de temps en temps. Par contre, je n'ai jamais entendu personne dire vouloir rester en prison pour accumuler du temps. C'est tout à fait le contraire; ils veulent sortir de là.

Je leur demanderais aussi combien de places ils ont pour la surveillance judiciaire. N'oubliez pas qui est détenu avant le prononcé de la peine. C'est généralement ceux qui sont les plus marginalisés et qui ont le moins de ressources dans la communauté. Par conséquent, combien y a-t-il de places de détention provisoire, comme dans les maisons de transition?

Il fut un temps où on prévoyait d'en avoir partout au pays. Je n'en connais aucune. Si je me trompe, je serais heureuse qu'on me corrige. Combien de places y a-t-il pour la surveillance judiciaire provisoire? Combien de programmes de surveillance des personnes en liberté sous caution? Combien de programmes d'aide à la surveillance des personnes en liberté sous caution, et de programmes de cautionnement?

Quand il en existait, dans les provinces et territoires où il y en avait — et ce n'était pas partout — nous avons constaté des baisses de la population en détention provisoire, et probablement l'amélioration des conditions dans lesquelles vivaient les personnes qui étaient détenues en attendant le prononcé de la peine. Ce n'était pas généralisé, mais il est certain qu'il y en a eu.

Par conséquent, oui, il se peut bien que nous n'en soyons plus au point où il suffisait d'y mettre le pied pour voir de la vermine, des égouts ouverts et ce genre de choses dans les centres de détention provinciaux. Les conditions sont tout de même loin de celles qu'on souhaiterait, en tant que Canadiens, avec les mesures de protection des droits de la personne et la Charte que nous avons, du moins, dans les livres.

**Le sénateur Baker :** C'est une excellente réponse. Je remarque que peu de témoins en ont parlé. J'aimerais que Mme Joncas fasse profiter le comité de ses connaissances de la question.

Selon le projet de loi, la remise de peine peut aller jusqu'à un an, et même plus, ce peut aller jusqu'à un an et demi. Une journée est une remise; si c'est un jour pour une année. Pour tout temps de remise accordé, le juge, dit la loi, doit énoncer les raisons justifiant la période d'emprisonnement qu'il impose, en tenant compte de la réduction de la peine.

La loi stipule ensuite que le juge doit, aussi, dans le dossier de l'instance, indiquer au compte rendu la période d'emprisonnement qui aurait été infligée n'eût été le temps passé en détention



credit. The judge must give reasons. Then it says that failure to comply — to give reasons — “does not affect the validity of the sentence imposed by the court.”

A plain reading of that, and looking at where it is been used before in case law, tells me exactly what it says; namely, that you do not have to give reasons.

Ms. Joncas, is it not the law in Canada that a judge must give reasons if they send you to jail for any period of time? Is it not law to do so for any decision that a judge makes? Am I wrong about that? Surely that is a given.

What would you say about this clause here that says that the judge does not have to give reasons, and, if the judge does not give reasons, the sentence still stands. What do you think of that?

**Ms. Joncas:** I think the Court of Appeal will have a field day with that one. I am so glad you asked. The judge must give reasons, and judges do give reasons.

They usually give reasons and an explanation about how they computerized that time and what the whole sentence is and how much they give, whether one-for-one or one-for-five, et cetera. They always give reasons, or else you can take it to the Court of Appeal. Basically, that is another reason there might be a problem with this bill.

**Senator Baker:** In your considered opinion, looking at it on its face, it is unlawful, according to Canadian law today, to say that a judge does not have to give reasons.

**Ms. Joncas:** I believe that the Court of Appeal might think this is unconstitutional.

**Senator Wallace:** Ms. Pate, I direct this comment to you. I was not intending to raise this, but it follows from the question that was put forward by Senator Baker, and it concerns the issue of whether the accused in pre-sentence remand would purposefully build up the two-for-one credits in order to minimize the length of time they would spend in jail after sentencing. My understanding is that the Department of Justice, as Senator Baker has pointed out, has received very strong encouragement and evidence from the provincial and territorial ministers of justice that, in fact, that does happen.

You undoubtedly would not have seen this, but we had an appearance last week from the Canadian Association of Crown Counsel. Mr. Jamie Chaffe appeared on behalf of the association. A letter was received by the committee back on September 24. I will just read a short piece of it to you. He says:

In the testimony of the CLA and the CBA, the very existence of an accused person building credit for sentencing under our current sentencing provisions . . . was vigorously denied.

provisoire et maintenant, le temps alloué pour cela. Le juge doit énoncer ses raisons. On lit aussi que l'inobservation de ces dispositions par le juge — l'obligation de donner ses raisons — « n'entache pas la validité de la peine infligée ».

À la simple lecture de ceci, et à voir la manière dont cette clause a été appliquée dans la jurisprudence, je constate qu'en fait, il n'est pas nécessaire de donner de raisons.

Madame Joncas, est-ce que la loi ne stipule pas, au Canada, qu'un juge doit donner des raisons s'il impose une peine d'emprisonnement, quelle qu'en soit la durée? N'est-ce pas la loi que ce doit être fait pour toute décision que rend un juge? Est-ce que je me trompe? Il me semble que c'est un fait.

Que pensez-vous de cette disposition, ici, qui dit que le juge n'a pas à donner ses raisons et, s'il n'explique pas ses raisons, cela ne change rien à la peine? Qu'en pensez-vous?

**Mme Joncas :** Je pense que la Cour d'appel s'amusera beaucoup avec cela. Je suis très heureuse que vous posiez la question. Le juge doit expliquer ses raisons, et les juges donnent leurs raisons.

Ils fournissent généralement les raisons et une explication de la manière dont ils ont calculé la durée de la peine et ce que serait la peine dans son entier, la réduction accordée, que ce soit selon un ratio de 1 :1, de 1 :5, et cetera. Ils donnent toujours leurs raisons, sans quoi on peut interjeter appel. Dans le fond, c'est un autre problème que pourrait poser ce projet de loi.

**Le sénateur Baker :** De votre avis bien pesé, à bien y penser, il est illégal, d'après la loi en vigueur au Canada, de dire qu'un juge n'a pas à donner ses raisons.

**Mme Joncas :** Je crois que la Cour d'appel pourrait considérer que c'est inconstitutionnel.

**Le sénateur Wallace :** Madame Pate, c'est à vous que j'adresse ce commentaire. Je n'avais pas l'intention d'en parler, mais c'est dans le même ordre d'idées que les questions que vous a posées le sénateur Baker, et cela concerne la question de savoir si l'accusé en détention provisoire chercherait exprès à obtenir une réduction de peine selon le ratio 2:1 pour passer moins de temps en prison après la condamnation. À ce que je comprends, le ministère de la Justice, comme l'a dit le sénateur Baker, a reçu des ministres de la Justice des provinces et territoires de très fermes affirmations et des témoignages selon lesquels, de fait, c'est faux.

Vous ne l'avez très certainement pas vu, mais nous avons entendu la semaine dernière le témoignage de l'Association canadienne des juristes de l'État. C'est M. Jamie Chaffe qui la représentait. Le comité a reçu une lettre le 24 septembre. Je vais vous lire une traduction libre d'un extrait.

Dans le témoignage de la CLA et de l'ABC, la possibilité même qu'un accusé accumule du temps en détention avant le prononcé de la peine en vue de bénéficier d'une réduction de peine en vertu des dispositions en vigueur relativement à la détermination de la peine [...] a été vigoureusement niée.

Mr. Chaffe goes on to say:

With great respect, the CACC cannot agree with such submissions. This concept and conduct is not mythical, nor is it rare in the experience of crown attorneys across Canada.

I would think that is pretty strong evidence coming from the Canadian Association of Crown Counsel. Is that not something the minister should take seriously in considering whether Bill C-25 is appropriate and would solve perhaps something that many would feel is an inequitable result of the current law in sentencing?

**Ms. Pate:** If that is the sole basis for the evidence, if it is that evidence, then I would say, no. I think that you should have before you evidence that shows people had an opportunity to plead guilty, had all of the disclosure ahead of time, their counsel had all of that information, and they were prepared to proceed, then someone said, “No, I want to stay here in jail for a few more months to build up three months so that I can build up six months credit.” I do not know of any cases such as that. I do know of a few cases where someone has said that they could proceed today, and if people have an opportunity to have an alternative sentence to prison, then certainly there is no incentive.

If they are looking at prison anyway, in fact, the opposite is true; and we have a concern right now. We have intervened in several cases where women were about to plead guilty and ask for federal time just to get out of remand centres, against the advice of their counsel, often with the Crown not agreeing. The judge questions it, and they still request it on the belief that they will be going into a program or a jail sentence where they will have more programs and more access to treatment. We have had judges comment. When we have met with judges, we have encouraged them to push below, to scrape below that veneer and ask the questions of why someone does that. If in fact it is to avoid provincial custody, we actually urge and on only a couple of occasions have succeeded in encouraging a suggestion of an alternative sentence of community, whether it is house arrest or conditional sentence, that sort of thing.

I would be very interested in seeing that evidence and what that evidentiary basis is, beyond an opinion.

**Senator Wallace:** For those of us on this committee and hearing this evidence, many different opinions are brought forward, and the challenge for us is to sort through this and determine what it all really means. I thank you for that. From the evidence we have heard — and I think we will hear more tomorrow — opinions differ on that.

I will make an observation, and I would appreciate your comment. In thinking all of this through and thinking about what impact the present pre-sentence credits could have, the outcome of it would seem to be that when the credits are applied, it would reduce the time that an individual who was found guilty

M. Chaffe poursuit en disant :

Avec le plus grand respect, l'ACJE ne peut être d'accord avec cette affirmation. Ce concept et cette conduite ne sont pas un mythe, et ne sont pas non plus rares selon l'expérience des procureurs généraux du Canada.

Il me semble que c'est un témoignage assez convaincant de l'Association canadienne des juristes de l'État. Est-ce que ce n'est pas quelque chose que le ministre devrait prendre en compte quand il s'interroge sur la pertinence du projet de loi C-25 et se demande s'il résoudrait peut-être quelque chose qui, de l'avis de beaucoup, est une conséquence inéquitable de la loi en vigueur en matière de détermination de la peine?

**Mme Pate :** Si c'est le seul fondement de la preuve, si c'est ça, la preuve, je dirais non. Je pense que vous devriez avoir en main des données qui démontrent que des accusés ont eu l'occasion de plaider coupable, ont eu toute l'information en temps opportun, leur avocat a reçu toute l'information, et ils étaient prêts pour le jugement, et quelqu'un a dit : « Non, je veux rester ici en prison quelques mois de plus pour accumuler trois mois, de manière à obtenir une réduction de peine de six mois ». Je ne connais aucun cas de ce genre. Je suis au courant de certains cas où quelqu'un a dit qu'on pouvait procéder aujourd'hui, et si les détenus ont la possibilité d'une alternative à la prison, c'est sûr qu'il n'y a pas d'incitatif.

S'ils doivent de toute façon aller en prison, de fait, le contraire est vrai; et c'est préoccupant en partant. Nous sommes intervenus dans plusieurs cas où des femmes étaient sur le point de plaider coupable et ont demandé à aller dans des prisons fédérales, rien que pour sortir des centres de détention provisoire, contre l'avis de leur avocat, et souvent contre l'avis du procureur. Le juge émet des doutes, et elles insistent encore, convaincues qu'elles vont participer à un programme, ou iront dans un centre où il y aura plus de programmes et un meilleur accès à un traitement. Nous avons reçu des commentaires de juges. Quand nous avons rencontré des juges, nous les avons encouragés à pousser plus loin, à gratter le vernis et à poser des questions sur les motifs qui poussent quelqu'un à faire cela. Si en réalité c'est pour éviter d'être sous garde dans des institutions provinciales, nous insistons, et deux ou trois fois seulement nous avons pu inciter à suggérer une peine alternative dans la communauté, que ce soit la détention à domicile ou le sursis, ce genre de choses.

J'aimerais bien voir ces données, et les preuves à l'appui, au-delà de l'opinion.

**Le sénateur Wallace :** Pour ceux d'entre nous, à ce comité, qui entendront ces témoignages, bien des points de vue différents nous sont exposés, et le défi pour nous est d'en faire le tri et de déterminer ce que signifie tout cela. Je vous en remercie. D'après les témoignages que nous avons entendus — et je pense que nous en entendrons d'autres demain — les avis divergent sur la question.

Je vais faire une observation, et j'apprécierais que vous y répondiez. À bien songer à tout cela, et quand on réfléchit à l'incidence que pourrait avoir la réduction de la peine pour le temps passé sous garde avant le prononcé de la peine, le résultat semble être que lorsqu'une réduction est appliquée, elle réduit le



would spend in post-sentence custody; less time would be spent. When I think of the individuals to whom pre-sentence credits would apply, it is those who are denied bail, for all the various reasons that they could be denied bail. That is why they were in pre-sentence remand.

Rehabilitation services, I understand, are much better and much improved in post-sentencing facilities as opposed to remand. Does that not mean that many who are incarcerated, by exercising the two-for-one credit and getting the benefit of that, will then not have that extended period of rehabilitation that they would have had had that not applied? Does that not work against their best interest and the interests of protecting society? We would all agree the idea is not to lock people up and throw away the key but to rehabilitate them, get them back into society where they do not pose a risk and become productive. Does the current system not effectively reduce that period of effective rehabilitation and work against both society and the interests of the person incarcerated?

**Ms. Pate:** I know Ms. Joncas wants to add something, but I would first look at why people are spending such time in pretrial detention and the questions I suggested earlier. Rather than repeat them, I would suggest you ask those questions. It is not simply because a person is dangerous to the community that they are kept in pretrial detention. If you look at the numbers, poor people, people with mental health issues and people who have been reliant on state support are more likely to be in pretrial custody because of the fear that they will not be found. They will not have a place to be.

**Senator Wallace:** They would not show up.

**Ms. Pate:** That is the argument used because that is the only legal manner to do it. If you look at those jurisdictions that have had those alternatives, you will see different results in terms of pretrial custody. You have to examine that first. For those who end up in custody, all of the research shows that the most beneficial programming occurs in the community under supervision.

I have heard the argument that you have raised. Quite frankly, it is an argument that is designed to draw attention away from improving those conditions as a starting point. Instead of improving the conditions, we say, "Let us give longer sentences so that we can achieve greater rehabilitation." The reality is that that is not what happens. Longer sentences mean more people in custody, less access to the existing programs, resources spread ever more thinly across those services, people being held sometimes until warrant expiry, not getting out with supervision in the community and cuts to those very programs in the community. That is why I was asking how many of those resources are available to assist people to integrate into the community.

temps qu'un détenu déclaré coupable devrait passer en prison après le prononcé de la peine; il passe moins de temps en prison. Quand je pense aux gens à qui s'appliqueraient une telle réduction, c'est ceux à qui serait refusée la libération sous caution, pour toutes sortes de raisons pouvant le justifier. C'est pourquoi ces gens sont sous garde avant le prononcé de la peine.

Les services de réadaptation, à ce que j'ai compris, sont beaucoup mieux et nettement meilleurs dans les institutions postsentencielles, comparativement aux centres de détention provisoire. Est-ce que cela ne signifie pas que bien des détenus qui sont incarcérés, en ayant droit à la réduction de la peine selon le rapport 2 :1, ne profiteront pas de cette période prolongée de réadaptation qu'ils auraient pu avoir s'il n'y avait pas cette réduction? Est-ce que ce n'est pas contraire à leur intérêt et à celui de la société? Nous pouvons tous nous entendre sur le principe qu'il ne s'agit pas d'enfermer les gens et de jeter la clé, mais de les réhabiliter, de les réintégrer à la société sans qu'ils posent le risque et qu'ils y deviennent productifs. Est-ce que le système actuel ne réduit pas de fait cette période de réadaptation réelle et ne va pas à l'encontre des intérêts à la fois de la société et du détenu?

**Mme Pate :** Je sais que Mme Joncas voudra ajouter quelque chose, mais je me demanderais d'abord pourquoi les gens passent cette période sous garde avant le prononcé de la peine et je me poserais les questions que j'ai énoncées tout à l'heure. Plutôt que de les répéter, je vous dirais de poser ces questions. Ce n'est pas simplement parce que quelqu'un est dangereux pour la communauté qu'il est mis sous garde avant le prononcé de la peine. Si vous regardez les chiffres, les pauvres, les personnes qui souffrent de troubles mentaux et les gens qui dépendent du soutien de l'État sont plus susceptibles d'être sous garde avant le prononcé de la peine parce qu'on craint de ne plus les retrouver. Ils n'ont nulle part où aller.

**Le sénateur Wallace :** Ils ne comparaitraient pas.

**Mme Pate :** C'est l'argument employé, parce que c'est le seul moyen légal de le faire. Si vous regardez les compétences qui ont ces autres choix, vous verrez des résultats différents au titre de la garde présentencielle. Vous devriez regarder cela d'abord. Pour ceux qui se retrouvent sous garde, toutes les recherches démontrent que les programmes les plus avantageux sont dans la communauté, sous supervision.

J'ai déjà entendu cet argument. Disons-le tout net, il vise à détourner l'attention de la nécessité première d'améliorer les conditions dont vous parlez. On préconise plutôt des peines plus longues, qui garantiraient une meilleure réhabilitation. La réalité est tout autre. Des peines plus longues entraîneraient une augmentation de la population carcérale, des programmes moins accessibles, le saupoudrage encore plus ténu de ressources sur l'ensemble de ces services, une détention parfois prolongée jusqu'à la date d'expiration du mandat, une libération sans surveillance communautaire et des compressions apportées aux mêmes programmes dans la communauté. D'où mes questions sur les ressources disponibles pour aider à l'intégration des ex-détenus dans la communauté.

All of the research shows that that is where the most beneficial impact is, both pretrial and post-sentencing. I encourage you to ask those questions of the provinces, and ask why so much focus is on the most expensive and least effective part of corrections and least effective part of the system, that being both pretrial and post-sentence custody.

**Senator Wallace:** I would comment on that, but perhaps in a second round.

**Ms. Joncas:** I wanted to comment on the people wanting to stay in preventative custody. One part of the population that does not want to stay in preventative custody is immigrants who do not have full status. Preventative custody will be double jeopardy for them because it will count as double. Even though they might get a one-year sentence, if they were in preventative custody for seven months, it will count as double, and they will be deported without an appeal, so they have a great interest in getting out. Immigration law says that if you get a sentence of two years or more, you are out of here. Obviously, they have a great interest in trying to get matters settled as quickly as possible because preventative time will get them deported very quickly.

**Senator Wallace:** We are talking about a very small number of those who are incarcerated.

**The Chair:** Can you just clarify something? Do you mean preventative or pre-sentence custody?

**Ms. Joncas:** Preventative custody. They are not convicted, but it counts as double anyway for immigration purposes.

**Senator Joyal:** My first question is in relation to your representation to the provincial attorneys. Did you have an opportunity to have your views expressed to them before they concluded there was a need to change the system?

**Ms. Pate:** They did not consult our organization.

**Mr. Jones:** To the best of my knowledge, we have not been consulted, although it is quite possible that our Alberta branch, which had a good relationship with the government, was. In fact, they have produced some evidence speaking directly to this issue of pre-sentence detention.

They can find no evidence that people are running up their time in pre-sentence custody. In fact, the evidence from the Alberta case is that in large measure, people held in pre-sentence detention say, "Get me out of here by any means possible."

**Senator Joyal:** My understanding of the recommendation of the federal-provincial attorneys' conference is not as strict as it has been put around this table. I refer to the question by Senator Nolin. We cannot conclude generally that all the provincial

Tous les travaux de recherche montrent que les effets bénéfiques se font sentir avant la tenue du procès et après la peine. Je vous encourage à poser ces questions aux provinces et à demander pourquoi on insiste tant sur le volet le plus coûteux et le moins efficace du régime correctionnel et sur le rouage le moins efficace du système c'est-à-dire la détention avant le procès et après jugement.

**Le sénateur Wallace :** Je ferai peut-être des observations sur le sujet au cours de la deuxième série de questions.

**Mme Joncas :** Je voulais faire des observations sur les personnes qui veulent rester en détention préventive. Parmi celles qui ne veulent pas croupir en détention préventive, il y a les personnes n'ayant pas le plein statut d'immigrant. La détention préventive présente pour elles un double inconvénient. Elle comptera en effet en double. Même si elles ne sont condamnées qu'à un an de détention, si elles ont été en détention préventive pendant sept mois, ça comptera en double, et elles seront déportées sans droit d'appel. C'est pourquoi elles tiennent à sortir de détention. Selon les lois de l'immigration, toute peine d'au moins deux ans entraîne l'expulsion du pays. De toute évidence, ces personnes ont intérêt à régler les choses le plus rapidement possible, parce que la durée passée en détention préventive entraînera très rapidement leur déportation.

**Le sénateur Wallace :** Nous parlons d'un très petit nombre de détenus.

**La présidente :** Pouvez-vous me préciser si vous parlez de détention préventive ou présentencielle?

**Mme Joncas :** De détention préventive. Ce ne sont pas des personnes reconnues coupables, mais la durée de détention compte en double, de toute manière, en droit de l'immigration.

**Le sénateur Joyal :** Ma première question concerne votre mémoire auprès des procureurs des provinces. Avez-vous eu l'occasion de leur faire connaître vos opinions avant qu'ils n'aient conclu que le système avait besoin de changement?

**Mme Pate :** Ils n'ont pas consulté notre organisation.

**M. Jones :** Pour autant que je sache, nous n'avons pas été consultés. Il se peut, cependant que notre filiale de l'Alberta l'ait été, parce qu'elle entretient de bons rapports avec le gouvernement. De fait, elle a porté à notre connaissance des faits concernant directement la question de la détention présentencielle.

On ne peut trouver aucune preuve selon laquelle les détenus écoulent tout leur temps en détention présentencielle. En fait, dans beaucoup de cas situés en Alberta, les personnes en détention présentencielle demandent d'en sortir par tous les moyens possibles.

**Le sénateur Joyal :** Je crois comprendre que la recommandation que les procureurs ont faite à leur conférence fédérale-provinciale n'est pas aussi rigide qu'on nous l'a présentée. Je vous renvoie à la question du sénateur Nolin. En



attorneys have requested the one-for-one ratio: one day in detention and one day on credit in sentencing.

My understanding of the recommendation of the federal-provincial-territorial meetings is that a large number of the provincial attorneys wanted to have one-for-1.5. Some wanted one-for-one, but that was not the unanimous finding that was presented to us. I wanted to make that qualification because it sheds a different light on the understanding of this bill.

What seems to me to be a prevailing recommendation of one-for-1.5 finds itself as an exception in the bill, which establishes the one-for-one as a basic rule. In my opinion, that would run counter to decisions of the Court of Appeal of Quebec in the *Wust* decision.

Ms. Joncas, I have the Court of Appeal decision that you referred to in your remarks. Can you read paragraph 45 of the decision? I have the English version. Maybe you have the French version.

[Translation]

**Ms. Joncas:** Yes, with pleasure.

In establishing the 2 to 1 ratio, then, the courts have done nothing more than establish a practice that takes into consideration the harsh conditions so that the accused's punishment is not greater merely because sentencing did not take place at the beginning of proceedings.

[English]

**Senator Joyal:** Could you explain to us in lay language what it means? It seems to me that a fundamental principle of justice is in there.

[Translation]

**Ms. Joncas:** I feel that there are two main factors that the Court of Appeal considered. In preventive custody, it is difficult or impossible to begin the process of rehabilitation. Since the individual has not been convicted, no rehabilitation process can begin. Then, of course, just as we have said, there are the dubious conditions of detention we describe. I also go back to what I said before, in paragraph 42, the "two for one" ratio cannot be considered an advantage for the accused. The court's position could not be clearer. I am still referring to *R. v. Beauchamp* in the Court of Appeal of Quebec. Having argued that case, I know that leave to appeal was denied by the Supreme Court, thereby upholding the principle. The Crown asked for leave to appeal and permission was denied.

**Senator Joyal:** If I read paragraph 45, which seems to be at the heart of the principle at issue in Bill C-25, when the court says:

général, nous ne pouvons pas conclure que tous les procureurs des provinces ont demandé qu'au prononcé de la sentence on accorde un crédit selon le rapport d'un pour un, c'est-à-dire d'une journée pour chaque jour de détention présentencielle.

D'après moi, lors de la réunion fédérale-provinciale-territoriale, un grand nombre de procureurs des provinces ont recommandé d'accorder une journée et demie pour chaque jour de détention, soit un rapport de 1,5 pour 1. D'autres préconisaient un rapport de un pour un, mais ce n'est pas l'unanimité dont on nous a parlé. C'est une précision que je voulais apporter, parce qu'elle éclaire différemment le projet de loi.

La recommandation majoritaire, ce me semble, d'un rapport de 1,5 pour 1 devient une exception dans le projet de loi, la règle de base étant le rapport de un pour un. À mon avis, c'est prendre le contrepied de l'arrêt *Wust* de la Cour d'appel du Québec.

Madame Joncas, j'ai en main une copie de l'arrêt de la Cour d'appel du Québec auquel vos remarques se rapportaient. Pouvez-vous en lire le paragraphe 45? J'ai la version anglaise. Peut-être avez-vous la version française.

[Français]

**Mme Joncas :** Oui, avec plaisir.

En établissant le rapport du « deux pour un », les tribunaux ont donc tout simplement établi une pratique qui prend en compte cette difficulté afin que le prévenu ne soit pas puni davantage pour la seule raison que la peine ne lui fut pas imposée au début des procédures.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Pourriez-vous nous l'expliquer en langage courant? Il me semble qu'un principe fondamental de justice réside dans ce passage.

[Français]

**Mme Joncas :** Je pense qu'il y a deux aspects principaux que la Cour d'appel retient, c'est qu'en détention préventive, il y a une difficulté ou une impossibilité à aborder le processus de réhabilitation. L'individu n'étant pas condamné, le processus de réhabilitation ne peut pas s'amorcer. Il y a aussi naturellement ce que l'on constate, ce sont les conditions de détention précaires qu'on décrit. Je rappelle aussi ce que j'ai dit, le paragraphe 42, que le rapport du « deux pour un » ne peut être considéré comme un avantage pour l'accusé. La cour ne peut pas être plus claire sur sa position. C'est toujours la décision de la *R. c. Beauchamp* de la Cour d'appel du Québec du 3 juin 2005. Cette décision, pour l'avoir plaidée, je sais que la permission d'en appeler a été refusée par la Cour suprême, donc elle a confirmé ce principe. La Couronne est allée en appel et la permission d'en appeler a été refusée.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que si je lis le paragraphe 45, qui m'apparaît au cœur du principe en cause dans le projet de loi C-25, quand la cour dit :

[English]

... a practice that takes into consideration the harsh conditions so that the accused's punishment is not greater merely because sentencing did not take place at the beginning of proceedings.

It means that a person who was sentenced on a one-for-one basis has a greater sentence than a person who has not been in the remand system.

**Ms. Joncas:** Obviously because those people are not admissible to get out, and they are not evaluated to see what other measures could take place and when they could get out. If they do one sixth of the sentence or one third or two thirds, they are admissible for release or go into transition, which they are not when they are in remand.

**Senator Joyal:** Is it not true that the principle of one-for-1.5 maintains the balance of the sentence at the level of the judgment versus at the pretrial level? If a person finds themselves in a one-for-one detention situation, once he or she is sentenced and the time is not adjusted, that person is in a more dire condition than the person who has not been in a remand situation.

That person would immediately challenge the decision on the basis of the fundamental principle of justice. You cannot have a different sentence for the same crime based on similar conditions and similar proof. That seems so fundamental that it is why the court has devised that practice of one-for-one. Paragraph 40 of the decision, the way I read it, establishes the fundamental reasons why you have to maintain a different appreciation of the condition of pre-detention versus the sentencing conditions.

The provincial attorneys who recommended one-for-1.5 were, in my opinion, maintaining the principle of balance in the sentencing conditions that are fundamental to the object of this bill. I am not convinced that we should be changing the system the way the bill changes it. We could change it; we could put 1.5 versus two, we could limit it at two. We could establish the rule as one-for-1.5 and limit it at two. However, to change the system by negating the condition into which remand takes place versus the condition into which sentencing takes place is an affront to the principles of fundamental justice. I might be wrong, but I am sure some lawyers will raise the unconstitutionality of this bill very soon.

**Ms. Joncas:** We believe that judicial discretion should be maintained. In cases where detention conditions and the principles of the Supreme Court of Canada are joint, then the judge can decide. The judge could decide one-for-one; I have examples where in the Superior Court, which was maintained by the Supreme Court, Justice Martin only allowed one-for-one for his specific reasons. Therefore, we believe that the judges should evaluate on a case-by-case basis. As we say in French:

[Traduction]

[...] une pratique qui tient compte des conditions rigoureuses et faisant en sorte que le prévenu ne sera pas davantage puni parce que la sentence n'a pas été prononcée au début des procédures.

Ça signifie que la personne dont la peine obéit au rapport du un pour un est punie plus sévèrement que la personne qui n'est pas passée par le système de détention provisoire.

**Mme Joncas :** Visiblement parce qu'elle n'est pas admissible à une libération et qu'elle ne fait pas l'objet d'une évaluation visant à déterminer si d'autres mesures pourraient être prises et à quel moment elle pourrait être libérée. Après avoir purgé le sixième, le tiers ou les deux tiers de sa peine, elle devient admissible à une libération ou elle se retrouve en transition. Ces possibilités ne lui sont pas offertes en détention présentencielle.

**Le sénateur Joyal :** N'est-il pas vrai que le principe du rapport 1 pour 1,5 maintient la partie de la peine qui reste à subir au niveau du jugement plutôt qu'au niveau présentenciel? Dans un régime du rapport un pour un, le détenu dont la durée de la peine n'est pas ajustée est plus dans le pétrin que la personne qui n'est pas passée par la détention présentencielle.

Elle pourrait contester immédiatement le jugement, en invoquant le principe fondamental de justice qui est la même peine pour le même crime commis dans des circonstances semblables et dont la preuve est similaire. Ça semble tellement fondamental que c'est la raison pour laquelle les tribunaux ont établi cette pratique obéissant au rapport de un pour un. D'après moi, l'arrêt explique pourquoi, fondamentalement, il faut continuer de distinguer les conditions de détention présentencielle des conditions de détention après jugement.

Les procureurs des provinces qui ont recommandé le rapport de un pour 1,5 étaient, à mon avis, fidèles au principe selon lequel on tient compte des conditions de détention après jugement, qui sont essentielles pour l'objectif du projet de loi. Je ne suis pas convaincu qu'il faut changer le système comme s'y prend le projet de loi. Nous pourrions le changer, nous pourrions remplacer le rapport de deux pour un par celui de 1,5 pour un, nous pourrions limiter le rapport à deux pour un. Nous pourrions établir comme règle générale le rapport de 1,5 pour un en prévoyant un rapport maximal de deux pour un. Or, changer le système en niant les conditions de détention présentencielle par rapport aux conditions de détention après jugement c'est faire outrage aux principes de justice fondamentale. Je pourrais avoir tort, mais je suis convaincu que des juristes soulèveront très bientôt l'inconstitutionnalité du projet de loi.

**Mme Joncas :** Nous croyons que le pouvoir discrétionnaire des juges devrait être maintenu. Dans les cas où il faut tenir compte à la fois des conditions de détention et des principes de la Cour suprême du Canada, le juge peut décider. Le juge pourrait opter pour le rapport de un pour un; j'ai des exemples, à la Cour supérieure, que la Cour suprême a avalisés, où le juge Martin s'en est tenu au rapport du un pour un pour ses propres raisons. Nous croyons que l'évaluation des juges devrait se faire au cas par cas. Comme nous le disons en français :



[Translation]

Individualization of sentencing should remain the general principle. We have to look at the circumstances of each person and each offence. Individualization of sentencing is the law in Canada, and it must be maintained.

**Senator Carignan:** My first question is about the “two for one” issue, whether it is an advantage or not.

I understand that, in some situations, it can be an advantage and, in others, it is not. We saw that a few weeks ago when a person refused a bail hearing and preferred to remain behind bars because that person was afraid of being threatened by the victims. That was reported in the media. You can see how there can be an advantage to staying behind bars.

You answered my question in part. So let me move to my second question that deals with principles of fundamental justice. Senator Joyal told you his opinion that this is a principle of fundamental justice. Principles of fundamental justice are different when a person has been convicted. Deciding the constitutionality of a sentence would be based on the section dealing with mental cruelty, with cruel punishments, and not on principles of fundamental justice. Am I wrong?

**Ms. Joncas:** I am sorry. I want to be sure that I understood your question correctly.

**Senator Carignan:** The fact that a court of appeal has deemed the practice of “two for one” to be valid does not thereby make it a principle of fundamental justice in sentencing as guaranteed by the Constitution.

**Ms. Joncas:** The principles recognized by the Charter, I feel, require fair sentences and not, as you mentioned, cruel and unusual punishment. But there are principles in the Criminal Code dealing with individualization in sentencing. Penalties have to be fair and proportionate to the degree of responsibility of the offender, that is, considering his role and any aggravating or mitigating circumstances. Everyone has the right to fair penalties.

**Senator Carignan:** That is why we are amending the Criminal Code, to change that guideline.

**Ms. Joncas:** If that happens, it will be very troubling.

**Senator Carignan:** One of the arguments is that the wait to go to trial will be longer. It could lengthen the time between the charge and the trial. Does the accused have any recourse when an unreasonable delay is prejudicial to him? Do you not think that this new “one for one” standard will be taken into account by a judge deciding whether a delay in going to trial is unreasonable?

**Ms. Joncas:** Certainly, we have the right to a trial within a reasonable time; this kind of legislative change may well affect that time. Is society going to be better served if people can have their proceedings suspended and be released? I do not think that

[Français]

L'individualisation de la peine devrait demeurer le principe général. Alors, il faut voir dans le cas de chacun des individus, de chacune des infractions, quelles sont les conditions. C'est la règle de droit au Canada, l'individualisation de la peine et c'est ce qu'il faut maintenir.

**Le sénateur Carignan :** J'avais une première question sur la question du « deux pour un », que ce soit un avantage ou un désavantage.

Je comprends que dans certaines situations, cela pourrait être un avantage, même si dans d'autres, cela ne l'est pas. C'en est tellement un qu'au cours des dernières semaines, on a entendu une personne refuser une enquête de cautionnement pour demeurer à l'intérieur parce qu'elle avait peur d'être menacée par les victimes. Cela a été rapporté par les médias. On peut comprendre qu'il peut y avoir un avantage à demeurer à l'intérieur.

Vous avez répondu en partie à cette question. Je vais plutôt passer à ma deuxième question qui porte sur les principes de justice fondamentale. Le sénateur Joyal vous a parlé que c'était, selon lui, un principe de justice fondamentale. Les principes de justice fondamentale sont différents quand une personne est reconnue coupable. L'évaluation de la constitutionnalité de cette peine se ferait en fonction de l'article qui touche les peines de cruauté mentale, les peines cruelles et non pas en fonction des principes de justice fondamentale. Est-ce que je me trompe?

**Mme Joncas :** Je m'excuse, je veux être certaine de bien comprendre votre question.

**Le sénateur Carignan :** Le fait qu'un jugement de la Cour d'appel évalue la validité d'une pratique de faire du « deux pour un » n'en fait pas pour autant un principe de justice fondamentale sur le plan des sentences garanties par la Constitution.

**Mme Joncas :** Je pense que les principes reconnus par la Charte sont des peines justes et, comme vous l'avez mentionné, ne sont pas des peines cruelles et inusitées. Cependant, il y a les principes dans le Code criminel qui portent sur l'individualisation de la peine. Il faut que les peines soient justes et proportionnées à l'implication d'un individu dans la perpétration d'une infraction, soit son rôle, les facteurs aggravants et les facteurs atténuants. On a le droit d'avoir une peine juste.

**Le sénateur Carignan :** C'est pour cette raison qu'on amende le Code criminel, pour changer cette balise-là.

**Mme Joncas :** C'est très inquiétant si c'est ce qui va se passer.

**Le sénateur Carignan :** Un des arguments est de dire que les attentes en vertu d'un procès seront plus longues. Cela risque de prolonger le délai entre l'accusation et le procès. Y a-t-il un recours qu'un accusé peut avoir lorsqu'il subit un préjudice parce que le délai est déraisonnable? Et ne pensez-vous pas que cette nouvelle norme de « un pour un » va entrer dans l'évaluation par le juge du délai raisonnable pour subir un procès?

**Mme Joncas :** Il est certain que nous avons droit à un procès dans un délai raisonnable et que ce genre de modification législative risque d'avoir un impact sur les délais. Est-ce que la société va être mieux servie par des gens qui vont obtenir des

was the intent, but it may well be one of the rather troubling consequences of a bill of this kind: Charter challenges and requests for stays of proceedings because courts will be unable to keep up with the demand.

**Senator Carignan:** Do I understand that, on occasion, in longer trials, where that rule caused significant prejudice to the accused, it would be a factor in an application for a stay of proceedings?

**Ms. Joncas:** I would hate to see the wait for trial to get any longer. In recent years, we have seen a number of changes to the legislation that were not justified by any rise in the crime rate — everyone agrees that it is dropping — but that ended up having a domino effect on our system because there is no overall vision for amending the Criminal Code. We see that as deplorable. Things are being done piecemeal, with no consideration of the larger impact of the small changes. Reversal of the burden of proof, as I mentioned before, minimum sentences. I think that it is time to sit down, to stop trying to curry favour and to look at the real needs. I see no pressing need for this bill and I saw none for reversing the burden of proof. We have a justice system that works very well. We have competent judges and I have confidence in our justice system.

[English]

The government should not undermine our justice system as it is doing by making all these unnecessary changes. Not only are they unnecessary, they will have a reverse effect on how the system runs.

**Senator Watt:** Mr. Jones, I believed you raised the issue of the far North and people from the Arctic. I also understand that the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies has conducted a study on women, and the numbers are alarming.

According to the report, only 3 per cent of the women in Canada are Aboriginal, but 32 per cent of women in federal penitentiaries are Aboriginal. That is not taking into account all of the men.

What are we talking about? Have you done a study on what the actual percentage is if you combine the women and the men?

**Ms. Pate:** I believe the most recent figure is 18 per cent of the jail population. Mr. Jones may know.

**Mr. Jones:** Approximately one in five Aboriginal people are incarcerated in the federal system. As you said, that is 3 per cent of the total population.

I want to make a point that we draw many lessons from the United States, where these types of incremental tinkering with the criminal justice system have been widespread and have gone on for a long time. The lesson is that, by and large, these

arrêts des procédures et qui vont être remis en liberté? Je ne pense pas que ce soit l'objectif visé, mais cela risque d'être une conséquence un peu perverse de ce genre de projet de loi; des requêtes selon la Charte et des requêtes en arrêt des procédures parce que les tribunaux ne pourront pas fournir à la demande.

**Le sénateur Carignan :** Je comprends qu'à la limite, s'il y avait des procès plus longs qui amenaient un préjudice important à l'accusé dû à cette règle-là, ce serait un motif pour en tenir compte dans une requête en arrêt des procédures?

**Mme Joncas :** J'ai de la misère à voir que le délai d'attente des procès serait augmenté. On a vu au cours des dernières années plusieurs modifications législatives non justifiées par une augmentation du taux de criminalité — on admet qu'il est à la baisse — et qui finissent par avoir un effet domino sur notre système parce qu'il n'y a aucune vision globale de modification du Code criminel. C'est ce que nous déplorons. On se fait une espèce de court-pointe à la pièce et on ne tient pas compte de l'impact global qu'ont ces petites modifications. Les renversements de fardeau de preuve, comme je le disais plus tôt, les peines minimums. Je pense qu'il y a lieu de s'asseoir, d'arrêter de faire de la démagogie et de voir quels sont les vrais besoins. Je ne vois pas un besoin criant pour ce projet de loi, pas plus que j'en voyais pour les renversements de fardeau de preuve. On a un système de justice qui fonctionnait très bien. Nous avons des juges compétents et je réitère ma confiance dans notre système de justice.

[Traduction]

Le gouvernement ne devrait pas saper notre système de justice tel qu'il le fait en apportant toutes ces modifications inutiles. Non seulement elles sont inutiles, mais, en plus, elles ont un effet contraire sur la bonne marche du système.

**Le sénateur Watt :** Monsieur Jones, je crois que vous avez soulevé la question du Grand Nord et des habitants de l'Arctique. En outre, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry aurait effectué une étude sur les femmes, et les chiffres cités sont alarmants.

D'après l'étude, les femmes autochtones ne représentent que 3 p. 100 de la population féminine du Canada, mais 32 p. 100 de la population féminine des pénitenciers fédéraux. Je ne parle ici que des femmes.

De quoi s'agit-il? Quel est le pourcentage réel, si l'on combine les hommes et les femmes?

**Mme Pate :** D'après les chiffres les plus récents, je crois que c'est 18 p. 100 de la population carcérale. M. Jones est peut-être au courant.

**M. Jones :** Un Autochtone sur cinq est incarcéré dans le réseau fédéral. Comme vous le savez, les Autochtones représentent 3 p. 100 de la population totale.

Je veux souligner que nous tirons de nombreuses leçons des États-Unis, où ce genre de bricolage croissant du système de justice criminelle est répandu depuis longtemps. La principale leçon est la suivante : en général, ce sont surtout les minorités qui



have a disproportionately harsh effect on minority populations. In the United States, it is Blacks and Latinos who are vastly over-represented in what I call the “prison empire” of the United States.

In Canada, Aboriginal people are vastly over-represented. These people are easier to prosecute, easier to catch and easier to incarcerate. Generally speaking, they are less able to advocate for themselves and have multiple problems of literacy and challenges of various types that make them more vulnerable to the criminal justice system.

My last observation is that tinkering with the criminal justice system in this manner without a larger vision of what the criminal justice system is supposed to accomplish is an assault on minority communities. In this instance, it is Aboriginal peoples.

**Senator Watt:** In a sense, we are not serving the Aboriginal communities at all?

**Mr. Jones:** Correct.

**Ms. Pate:** I encourage you to ask for information from the Correctional Service of Canada about their projections. By the year 2017, very alarming increases will take place in the numbers of indigenous peoples in institutions, particularly women but also men, young people and those with mental health issues who are indigenous. Those are very alarming increases that are happening. Certainly, we see it for women.

**Senator Watt:** Therefore, you are saying that the larger picture must be identified in terms of looking into the possible solutions to the problems we have.

**Ms. Pate:** Also, ask the provinces what the indigenous population is in the remand centres because we know they are vastly over-represented there, as well.

**Mr. Jones:** Ask them for actual evidence on these remand populations running up time there. We have heard anecdotal reports but no one has come forward with any evidence. I do not know why I expect someone to bring evidence forward for a change of that consequence. It seems like a reasonable request.

**Ms. Pate:** In fact, even those who have done research on sentencing of Aboriginal people have shown they are often charged high, they often plead to those and they are less likely to engage in the plea bargaining process. Often their sentences look as though they are shorter for more serious crimes. However, if you actually do the research and look for what they are convicted on and what their actual behaviour was, oftentimes someone who was represented by counsel and had the benefit of having someone such as Ms. Joncas as his or her lawyer would not be in that situation. We know a practice exists of bringing more charges with the assumption that there will be plea bargaining and, therefore, different sentences. Therefore, the picture is even more complex than we have been able to present today.

en font les frais. Aux États-Unis, ce sont les Noirs et les Hispaniques, qui sont surreprésentés dans ce que j'appelle l'empire carcéral de ce pays.

Au Canada, les Autochtones sont énormément surreprésentés. Ils sont plus faciles à poursuivre en justice, à capturer et à incarcérer. En général, ils sont moins capables de se défendre eux-mêmes, et de nombreux problèmes d'alphabétisation et divers autres types de problèmes les rendent plus vulnérables au système de justice criminelle.

J'ajouterai enfin que ce tripotage, sans vision élargie de ce que le système est censé accomplir, est une attaque en règle contre les minorités, en l'occurrence les Autochtones.

**Le sénateur Watt :** Dans un certain sens, nous ne rendons pas service aux collectivités autochtones, n'est-ce pas?

**M. Jones :** Vous avez raison.

**Mme Pate :** Je vous encourage à vous informer des projections du Service correctionnel du Canada. D'ici 2017, des augmentations très inquiétantes auront lieu dans le nombre d'Autochtones placés dans les établissements, notamment les femmes mais aussi les hommes, les jeunes et les personnes ayant des problèmes de santé mentale. Il y a lieu de s'inquiéter. Nous constatons assurément ce phénomène chez les femmes.

**Le sénateur Watt :** Ce que vous dites, donc, c'est que, dans la recherche de solutions à nos problèmes, il faut nous représenter la situation dans son ensemble.

**Mme Pate :** Demandez aussi aux provinces combien d'Autochtones se trouvent dans les centres de détention présentencielle, parce que nous savons que cette tranche de la population y est aussi énormément surreprésentée.

**M. Jones :** Informez-vous aussi, en demandant des preuves formelles, des chiffres des populations qui croupissent en détention présentencielle jusqu'à la fin de leur mandat. Nous avons reçu des comptes rendus anecdotiques, mais personne ne nous a présenté de preuve. Je ne sais pas pourquoi j'attends que quelqu'un m'apporte des preuves sur un changement de cette conséquence. Je n'en demande pas trop, il me semble.

**Mme Pate :** De fait, même ceux qui ont effectué de la recherche sur les peines attribuées aux Autochtones ont montré qu'on retient souvent contre eux des chefs d'accusation graves, qu'ils plaident souvent la culpabilité et qu'ils sont moins susceptibles de négocier l'aveu. Souvent, les peines semblent plus courtes pour des crimes plus graves. Cependant, la comparaison minutieuse des chefs d'accusation et des infractions réelles montre souvent que, si l'accusé avait été représenté et avait eu l'avantage d'être défendu par quelqu'un de la trempe de Mme Joncas, il ne se trouverait pas dans cette situation. Nous savons qu'on a pris l'habitude de multiplier les chefs d'accusation, dans l'hypothèse qu'il y aura négociation de l'aveu et, en conséquence, des peines différentes. La situation est donc encore plus complexe que celle que nous avons été en mesure d'exposer aujourd'hui.

**The Chair:** Colleagues, I am sorry we have run out of time. I said at the beginning that these witnesses are always interesting and stimulating. It was as true today as ever. We thank you for the time you have given us and your assistance as we work our way through this bill.

Senators, we are delighted to have with us now, from the Office of the Correctional Investigator, Howard Sapers, Correctional Investigator; and Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel. Welcome. You have appeared before us previously, and we are glad to have you back. Mr. Sapers, the floor is yours.

**Howard Sapers, Correctional Investigator, Office of the Correctional Investigator:** Thank you. I appreciate the invitation to appear again before this committee. We previously had a chance to provide our views on the impact of Bill C-25, the truth in sentencing act, to the parliamentary committee. Our concerns were voiced during that appearance on May 25, 2009. I will try not to repeat myself too much, but I will say that, along with other observers, we believe that Bill C-25 will likely lead to a significant increase in the offender population managed by the Correctional Service of Canada, CSC. My office is concerned with the impact that a rapid influx of new admissions to federal custody will have on an already burdened system. A significant increase in the federal inmate population will affect the safety and security of that population, as well as individual inmates' ability to receive programs and services that will assist their timely and safe reintegration into their home communities.

I would like to address the likely impact of prison overcrowding on staff and offender safety, and then I will highlight my office's concern about the delivery of mental health services to federal offenders. I will then ask my executive director and general counsel, Dr. Zinger, to speak about access to correctional programs and the likely impact that Bill C-25 will have on Aboriginal corrections.

It is well documented that prison crowding can lead to increased levels of tension and violence and can jeopardize the safety of staff, inmates and visitors. As I indicated in my last annual report, the current level of tension and violence within Canada's penitentiaries is already excessive. For example, for the first quarter of this fiscal year, the most recent data available, CSC reported a staggering total of 2,231 security incidents and 577 reported physical injuries to inmates. During this three-month period, the security incidents included assaults on inmates, disciplinary issues, inmate fights, medical emergencies, self-inflicted injuries and three deaths. CSC has acknowledged the problem and is taking some steps to attempt to reduce the number of incidents by improving, for example, the dynamic security, which promotes the engagement of correctional staff with inmates, to both defuse tensions and to allow staff to gather intelligence and to prevent incidents from occurring or escalating into major events such as riots.

**La présidente :** Chers collègues, je suis désolée de vous annoncer que notre temps est écoulé. Au début de la séance, j'ai dit que ces témoins sont toujours intéressants et stimulants. Aujourd'hui, ils ont été à la hauteur de leur réputation. Je vous remercie du temps que vous nous avez accordé et de l'aide que vous nous avez donnée pour parachever notre travail sur ce projet de loi.

Sénateurs, nous sommes heureux d'avoir parmi nous, du Bureau de l'enquêteur correctionnel, Howard Sapers, l'enquêteur correctionnel, et Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général. Soyez les bienvenus. Nous sommes heureux de vous revoir. Monsieur Sapers, vous avez la parole.

**Howard Sapers, enquêteur correctionnel, Bureau de l'enquêteur correctionnel :** Merci. Je suis heureux de l'invitation que vous m'avez faite de comparaître de nouveau devant le comité. Nous avons eu l'occasion d'exprimer, devant le comité parlementaire, notre opinion sur l'incidence du projet de loi C-25 intitulé Loi sur l'adéquation de la peine et du crime. Nous avons exposé nos préoccupations lors de la comparution du 25 mai 2009. Je m'efforcerai de ne pas trop me répéter, mais je dirai que, d'accord avec d'autres observateurs, nous croyons que le projet de loi C-25 mènera probablement à une augmentation considérable de la population carcérale gérée par le Service correctionnel du Canada. À mon bureau, nous sommes préoccupés par les répercussions qu'aurait une arrivée significative de nouvelles admissions dans le système correctionnel fédéral déjà surchargé. Une hausse notable de la population carcérale fédérale aura un effet sur la sûreté et la sécurité de cette population, ainsi que sur la capacité des détenus à profiter de programmes et de services qui les aideront à retourner dans leur collectivité.

J'aimerais traiter des conséquences probables de la surpopulation pénitentiaire sur la sécurité du personnel et des détenus, puis j'exposerai les préoccupations des employés de mon bureau quant à la prestation des services aux détenus fédéraux en matière de santé mentale. Je demanderai ensuite à mon directeur exécutif et avocat général, M. Zinger, de parler de l'accès aux programmes correctionnels et des répercussions potentielles du projet de loi C-25 sur les Autochtones dans le système correctionnel.

De nombreux ouvrages démontrent que la surpopulation pénitentiaire peut faire croître les tensions et la violence, et mettre en danger la sécurité du personnel, des détenus et des visiteurs. Comme je l'ai mentionné dans mon dernier rapport annuel, le degré actuel de tension et de violence dans les pénitenciers canadiens est déjà excessif. Par exemple, dans le premier trimestre du présent exercice, les données les plus récentes dont nous disposons, le Service correctionnel a recensé un nombre impressionnant de 2 231 incidents de sécurité et 577 blessures physiques déclarées chez les détenus. Au cours de cette période, les incidents de sécurité ont englobé des agressions contre des détenus, des problèmes disciplinaires, des combats entre détenus, des urgences médicales, des blessures auto-infligées ainsi que trois décès. Le Service correctionnel a reconnu l'importance du problème et a pris des mesures pour tenter de réduire le nombre d'incidents, par exemple en améliorant la sécurité active, ce qui favorise l'engagement des agents de correction envers les détenus.



The plight of offenders with mental disorders in prison has become a major focus and priority of my office. This is of importance to the study of Bill C-25 because offenders with mental illness and cognitive difficulties are often held in pretrial custody. We know that the prevalence of offenders with significant mental health issues upon admission has doubled in the past five years. Federal prisons are now housing the largest psychiatric population in the country; yet, despite the need, the capacity of the federal correctional system to respond to and treat mental illness is largely reserved for the most acute or seriously chronic cases — those receiving psychiatric treatment in one of the five regional treatment centres. Most other mental health problems receive limited clinical attention, at best.

Although offenders with acute needs or those requiring specialized intervention may be sent to a regional treatment centre, they are typically returned to the referring institution after only a short period of stabilization. Overwhelmed by volume, the regional treatment centres have become revolving doors of referrals, admissions and discharges. Almost no intermediate mental health services are currently available to bridge the transition between the therapeutic and clinical interventions offered at the treatment centres and the return of those offenders to their regular institutions.

An overall lack of accessible mental health services means offenders with an identified need for these services remain in settings ill-prepared to respond to their symptoms and behaviours. In far too many cases, their mental health problems deteriorate to the point where they result in violations of institutional rules, altercations with staff and other offenders and often self-harm. In too many instances, these offenders are placed in segregation for their personal safety or transferred to higher security institutions, including the Special Handling Unit in Quebec, CSC's most secure and restrictive institution.

I will now ask Dr. Zinger to offer some comments on programs.

[Translation]

**Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel, Office of the Correctional Investigator:** The Correctional Service of Canada is mandated by law to provide programs and interventions that address factors related to an offender's risk of re-offending. Programs address a number of important issues that, when dealt with, can significantly reduce the risk of re-offending.

afin de désamorcer les tensions et de permettre au personnel de recueillir des renseignements et d'empêcher que des incidents ne surviennent ou ne dégénèrent en émeute, par exemple.

La situation difficile des délinquants souffrant de troubles de santé mentale dans les prisons est devenue une question prioritaire au bureau. Ceci est important pour l'étude sur le projet de loi C-25, car les délinquants qui souffrent de maladie mentale et de déficience sont souvent détenus durant la période de détention présentencielle. Nous savons que le nombre de détenus aux prises avec d'importants troubles de santé mentale à leur arrivée en prison a doublé au cours des cinq dernières années. Les prisons fédérales hébergent actuellement la clientèle psychiatrique la plus nombreuse du pays; pourtant, en dépit des besoins, la capacité du système correctionnel fédéral à gérer et à traiter les cas de maladie mentale est en grande partie monopolisée par les dossiers les plus lourds et les plus chroniques, c'est-à-dire les personnes qui obtiennent des soins dans l'un des cinq centres régionaux de traitement. La plupart des autres problèmes de santé mentale font l'objet d'une attention clinique limitée, dans le meilleur des cas.

Bien que certains détenus ayant des besoins criants ou nécessitant une intervention spéciale soient envoyés à un centre régional de traitement, ils sont généralement retournés à l'établissement initial après une brève période de stabilisation. Croulant sous la demande, les centres régionaux de traitement sont devenus des portes tournantes d'admission et de renvoi. Pratiquement aucun service intermédiaire en matière de santé mentale n'est offert pour assurer la transition entre les interventions thérapeutiques et cliniques des centres régionaux et le retour des détenus à leur établissement d'attache.

Le manque généralisé de services de santé mentale fait en sorte que les détenus qui ont besoin de tels services restent dans des conditions où l'on n'est pas préparé à réagir à leurs symptômes ou comportements. Trop souvent, la santé mentale de ces personnes se détériore, au point de mener au non-respect des règles de l'établissement, à des altercations avec le personnel ou des codétenus et aussi, dans bien des cas, à l'automutilation. Trop souvent, ces détenus sont isolés, pour leur sécurité personnelle, ou transférés dans des établissements à haute sécurité, y compris l'Unité spéciale de détention au Québec, c'est-à-dire l'établissement le plus sécuritaire et le plus restrictif du Service correctionnel du Canada.

Je vais maintenant demander à M. Zinger de formuler quelques observations sur les programmes.

[Français]

**Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général, Bureau de l'enquêteur correctionnel :** En vertu de la loi, le SCC a pour mandat de fournir aux délinquants des programmes et des interventions axés sur les facteurs liés au risque de récidive. Les programmes abordent un certain nombre de questions importantes qui, lorsqu'elles sont traitées, permettent de réduire le risque de récidive.

The Correctional Service offers numerous very good programs, including in the areas of sex offenders, anger management, family violence and substance abuse.

The current problem with programming is access. The Correctional Service allocates only two per cent, under \$41 million of a \$2.1 billion total annual budget, to offender programming.

For now, offenders have to contend with long waiting lists for programs and with cancelled programs because of insufficient funding or lack of trained facilitators.

They also have to deal with delayed conditional release because of the service's inability to provide the timely programs they require.

They must therefore serve longer time before parole consideration.

The situation is becoming critical as more and more offenders are released later in their sentences, too often having not received the necessary programs and treatment to increase their chance of success in the community.

The Correctional Service has acknowledged publicly that spending two per cent of its annual budget on programming is insufficient.

It has indicated that it hopes in the next fiscal year to reallocate a significant portion of the \$48.1 million it anticipates receiving as part of its strategic review initiative to core programming.

The Office of the Correctional Investigator also voiced its concern with the Committee on Justice and Human Rights about the differential impacts that the proposal for pre-sentence custody will have on Aboriginal people.

As data from 2001 to 2007 indicate, the number of Aboriginal adults admitted to remand custody increased by 23 per cent compared to a 14 per cent increase in the total remand admission rate over the same period. Research suggests that Aboriginal people in pre-sentence custody are more likely to be denied bail, more likely to be held in higher security conditions and to serve longer periods of time in remand custody.

Because of their disadvantaged position, the same disparities in Aboriginal pre-trial detention are patterns repeated at the federal level where Aboriginal offenders now account for 20 per cent of the inmate population.

Le Service correctionnel du Canada, offre un bon nombre de bons programmes dans divers domaines, notamment pour les délinquants sexuels, pour la maîtrise de la colère, et pour contrer la violence, soit en milieu familial ou dans la communauté ainsi que la toxicomanie.

Actuellement le principal problème concernant les programmes offerts par le Service correctionnel est l'accessibilité. Le SCC alloue seulement 2 p. 100, soit moins de 41 millions de dollars sur un budget total de 2,1 milliards de dollars au programme de traitement pour les délinquants.

Pour l'instant, les délinquants doivent composer avec de longues listes d'attente et avec l'annulation de programmes en raison du manque de financement ou de professionnels.

Ils voient également leur date de mise en liberté sous condition retarder en raison de l'incapacité du service de leur fournir en temps opportun les programmes dont ils ont besoin.

Ils doivent donc purger en conséquence leur peine durant une période plus longue avant d'être considérés pour la libération conditionnelle.

La situation devient critique puisque de plus en plus les délinquants sont mis en liberté plus tard au cours de leur peine et que, trop souvent, ces mêmes délinquants n'ont pas suivi de programmes et des traitements nécessaires pour augmenter leur chance de réussite dans la collectivité.

Le Service correctionnel a reconnu publiquement qu'une allocation de deux p. 100 de son budget annuel aux programmes est insuffisante.

Il a mentionné qu'il espère consacrer à ses principaux programmes au cours du prochain exercice, une importante part des 48,1 millions de dollars qu'il s'attend à recevoir dans le cadre de son examen stratégique.

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a aussi exprimé ses préoccupations devant le Comité de la justice et des droits de la personne quant aux différentes répercussions qu'aura la proposition relative à la période de détention pré-sentence sur les Autochtones.

Comme le révèle une comparaison des données de 2001 à 2007, le nombre d'adultes autochtones placés en détention préventive a augmenté de 23 p. 100 par rapport à une hausse de 14 p. 100 du taux de toutes les admissions en détention préventive au cours de la même période. Des recherches démontrent que les Autochtones placés en détention préventive sont plus susceptibles de se voir refuser la mise en liberté sous condition; ils sont aussi plus susceptibles d'être détenus dans des conditions de sécurité plus sévères et de purger des peines plus longues en détention préventive.

En raison de leur situation défavorable, les mêmes écarts se répètent à l'échelle fédérale et les délinquants autochtones représentent maintenant 20 p. 100 de la population carcérale fédérale.



[English]

**Mr. Sapers:** In conclusion, any significant influx of new admissions without additional resources for accommodation, programs, health care services, improved sanitation, hygiene and control for communicable and infectious diseases, as well as a reasonable time to put into place these initiatives, will exacerbate an already difficult situation. This bill will have a differential impact on Aboriginal people, and this impact should be examined carefully and mitigated.

Thank you again for the opportunity to share these thoughts with your committee. We look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you, Mr. Sapers. We will, of course, have questions.

**Senator Watt:** Thank you for your presentation. It was shocking. I understand that your organization's role is to ensure that the Correctional Service of Canada carries out its statutory mandate in compliance with domestic and international policies for legal and human rights obligations.

How well are we serving our community?

I know you have indicated that very high numbers of Aboriginal people are in the penitentiary. I would also like to get some reasons why it seems to be getting higher than it was originally.

**Mr. Sapers:** Senator, thank you for that question. It is a broad question with very serious implications. I will try to give a concise answer. Every year we report to Parliament; our reports, year after year, often raise the same compliance issues. These are issues that have to do with compliance with the legal and policy framework in which the Correctional Service of Canada operates, or at least is supposed to operate.

I do raise those issues. Significant challenges exist in ensuring that the Correctional Service of Canada lives up to its own dual mandate of security and reintegration into the community.

One of the most vexing areas of inquiry for my office has to do with the differential outcome for Aboriginal offenders versus non-Aboriginal offenders. If we think of the individuals who are remanded in pretrial custody at the beginning of their interaction with the criminal justice system, it is often these same individuals who bring whatever disadvantage they had that resulted in them being remanded in the first place with them into the custodial setting. This has resulted in huge gaps in correctional outcomes.

These are the offenders who spend longer portions of their sentence in custody before conditional release. They spend longer time periods in higher security levels; they are the offenders who are most often segregated, held in the most severe form of incarceration. They are the offenders who, if they are conditionally released, are most often breached for technical

[Traduction]

**M. Sapers :** En conclusion, toute augmentation notable de nouvelles admissions sans l'ajout de ressources en matière de logement, de programmes, de services en soins de santé, d'améliorations de l'assainissement, d'hygiène et de contrôle des maladies transmissibles et infectieuses et sans ajout du temps nécessaire pour mettre en œuvre ces initiatives ne fera qu'empirer une situation déjà difficile. Ce projet de loi aura des répercussions particulières sur les Autochtones, et ces répercussions doivent être soigneusement examinées et atténuées.

Merci encore de l'occasion que vous m'avez donnée de faire part de mes réflexions au comité. Nous attendons vos questions avec intérêt.

**La présidente :** Merci, monsieur Sapers. Nous aurons bien sûr des questions à vous poser.

**Le sénateur Watt :** Merci de votre exposé. Il renfermait des révélations choquantes. Je crois comprendre que le rôle de votre organisation est de s'assurer que le Service correctionnel du Canada accomplit le mandat que lui confère la loi, conformément aux politiques canadiennes et internationales concernant les obligations en matière de droits juridiques et de droits de la personne.

À quel point rendons-nous bien service à notre collectivité?

Vous avez mentionné que de très nombreux Autochtones se trouvaient dans les pénitenciers. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi le phénomène semble s'aggraver.

**M. Sapers :** Je vous remercie de cette question. Elle est très vaste et elle a des ramifications très graves. Dans ma réponse, j'essaierai d'être bref. Chaque année, nous faisons rapport au Parlement; année après année, nos rapports soulèvent souvent les mêmes problèmes de conformité. Conformité avec le cadre légal et stratégique dans lequel le Service correctionnel du Canada fonctionne ou, du moins, est censé fonctionner.

Je soulève ces problèmes. Des obstacles de taille s'opposent à ce que le Service correctionnel du Canada accomplisse le double mandat qui lui a été confié et qui concerne la sécurité et la réinsertion dans la collectivité.

L'un des sujets d'enquête les plus épineux pour notre bureau concerne les résultats différents que l'on obtient avec les contrevenants autochtones par rapport aux non autochtones. Les individus qui sont mis en détention présentencielle, au début de leur contact avec le système de justice criminelle, sont souvent les mêmes qui traînent les carences, quelles qu'elles soient, qui les ont amenés en détention présentencielle, d'abord, jusqu'en détention après jugement. Cela a abouti à des écarts énormes dans les résultats correctionnels.

Ce sont des contrevenants qui purgent une plus grande partie de leur peine en détention avant d'obtenir une libération conditionnelle. Ils passent plus de temps dans un milieu de plus haute sécurité; ils sont le plus souvent placés en isolement, assujettis aux formes les plus sévères d'incarcération. S'ils sont libérés sous condition, ce sont eux qui manquent le plus souvent

violations of the conditions of their release, the ones most often returned to institutions, and ultimately the ones who are not released until either their statutory release date or the warrant expiry date, which by definition pretty much guarantees that they are the ones who have made the least progress against their correctional plan. They have received the least benefit of the programs and treatment interventions that are available.

Those are the circumstances in which we find ourselves when we look at what the potential impact may be of an increase in the number of those offenders with those disadvantages coming into the federal penitentiaries.

**Senator Watt:** On the program side?

**Mr. Zinger:** Just to complete Mr. Sapers' answer, about three years ago, we asked Statistics Canada to provide us with the incarceration rate for Aboriginal people versus non-Aboriginal people, and we reported those numbers in our annual report. Most striking is that year after year, the incarceration rate for Aboriginal people is steadily increasing. It now is nine times higher for Aboriginal people than for non-Aboriginal people. As the Canadian Human Rights Commission said many years ago, and this continues to be true, this is the number one human rights issue facing Canada.

I would say, given this reality, that any bill that is passed or presented and examined by the house or the Senate has to truly examine the potential implication on Aboriginal people. A great deal of thoughtful work needs to be done to ensure that any bill mitigates any negative impact on Aboriginal people.

With respect to programs, we see in penitentiaries that CSC does have some very good programming for Aboriginal people. Unfortunately, many of those programs are delivered at minimum security institutions, and many Aboriginal people find themselves, upon admission, to be incarcerated at maximum security institutions. In those institutions, programs are very limited, in general, and in particular for programs that are tailored to meet the needs of Aboriginal people. Those programs, by the way, are required by law. A provision within the Corrections and Conditional Release Act specifically says that the Correctional Service of Canada must have programs that are tailored to meet the needs of Aboriginal people.

**Senator Watt:** Madam Chair, may I have one more question?

**The Chair:** You may have a very brief one, Senator Watt.

**Senator Watt:** One thing that is quite visible in Inuit communities is repeat offenders. This is my own assessment of it from what I see in my own community. People who were taken away from the communities were incarcerated. They come back from time to time, but not for very long. They go right back out again, so there is no way of reducing the numbers.

aux conditions techniques de leur libération, qui sont le plus souvent retournés dans leur établissement et, en fin de compte, qui ne sont pas libérés avant leur date de libération d'office ou avant la date d'expiration du mandat, ce qui garantit, par définition, avec assez de certitude qu'ils ont le moins progressé par rapport à leur plan correctionnel. Ils ont profité le moins des programmes et des interventions de traitement qui leur étaient offerts.

Voilà l'effet possible d'une augmentation du nombre de détenus ainsi désavantagés, qui seraient admis dans les pénitenciers fédéraux.

**Le sénateur Watt :** Qu'en est-il des programmes?

**M. Zinger :** Simplement pour compléter la réponse de M. Sapers, il y a environ trois ans, nous avons demandé à Statistique Canada de nous dire quel était le taux d'incarcération des Autochtones par rapport aux non-Autochtones, et nous avons publié ces chiffres dans notre rapport annuel. Phénomène des plus frappants, d'une année à l'autre, le taux d'incarcération des Autochtones augmente constamment. Il est maintenant neuf fois plus élevé que chez les non-Autochtones. D'après ce que la Commission canadienne des droits de la personne a dit, il y a de nombreuses années, et cette affirmation reste vraie, c'est le problème numéro un de droits de la personne devant lequel se trouve le Canada.

Devant ces faits, je dirais donc que, dans l'étude d'un projet de loi, la Chambre ou le Sénat doivent vraiment examiner ses répercussions possibles sur les Autochtones. Ils doivent y consacrer beaucoup de travail sérieux pour s'assurer de neutraliser tous les effets négatifs pour cette population.

Pour ce qui est des programmes, nous constatons que, dans les pénitenciers, le Service correctionnel du Canada offre de très bons programmes aux Autochtones. Malheureusement, bon nombre de ces programmes sont donnés dans des établissements pénitentiaires ouverts, alors que beaucoup d'Autochtones sont plutôt admis dans des établissements à sécurité maximale où, en général, les programmes sont très limités, notamment les programmes adaptés aux besoins des Autochtones. Je signale en passant que ces programmes sont exigés par la loi. Une disposition de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition précise que le Service correctionnel du Canada doit se doter de programmes qui sont façonnés pour répondre aux besoins des Autochtones.

**Le sénateur Watt :** Madame la présidente, puis-je poser encore une question?

**La présidente :** Vous le pouvez, mais soyez très bref.

**Le sénateur Watt :** Un phénomène très visible dans les communautés inuites est celui des récidivistes. Je vous fais part de ma propre évaluation, fondée sur ce que j'observe chez moi. Les personnes qui ont été exclues des collectivités ont subi une sorte de mutilation. Elles reviennent chez elles de temps à autre, mais pas pour très longtemps. On les met dedans à nouveau. Il n'y a donc pas moyen de réduire leur nombre.



I can actually compare with you the fact that you said that the numbers are increasing. That is also very noticeable in our small communities because we see no improvement. Many of us ask ourselves whether it is because they are not being rehabilitated.

What is wrong with the system that we have constant repeat offenders year after year?

**Mr. Sapers:** Senator, I do not have a very complete or satisfactory answer for you. However, I suspect that part of the answer can be found in my earlier reference to the differential outcomes. What I mean, more precisely, is that, if you are an offender who is held in segregation in maximum security with limited movement, limited exposure to the community and limited opportunities for programs, you are less likely to have access to treatment and intervention. Therefore, even if CSC has developed a very good program to deal with your particular needs — whatever they may be — chances are you will not get access to that program.

You are held in custody until either your statutory release date or your warrant expiry date. That means you are then released into the community, not only without the benefit of correctional intervention, but also with very little or no community support and supervision.

**Senator Watt:** That is correct.

**Mr. Sapers:** The outcome is the recidivism that you are talking about.

**Senator Wallace:** As we have heard all the witnesses, I think for all of us on this committee it seems so difficult to balance the different concerns we hear. Concerns have been expressed for the accused or those who are charged, and that is understandable, and the need for services to rehabilitate.

On the other side of it is the need to provide our society and people with the best possible protection. I think it is fair to say that the Department of Justice Canada proponents of Bill C-25 do feel — though I suspect there is not total agreement on it — that Bill C-25 would provide further protections and securities to the public, that it would provide more transparency in sentencing, sentencing would be far more understandable, and, generally, the rule of law would be more clearly and effectively represented if Bill C-25 were implemented. I know you are not here to comment on that part of it, but there are those that believe that.

However, when I listen to your presentation, you are telling us what you see the impacts of Bill C-25 to be. It seems to come down, essentially, to an issue of resources: If there is an increased population in federal institutions, then the already strained resources you have will be even more strained, and you tell us what you anticipate to be the increased practical difficulties.

Ce constat est effectivement comparable à ce que vous affirmiez sur l'augmentation du nombre de détenus. C'est également très facile à observer dans nos petites collectivités, parce que nous ne voyons pas d'amélioration. Nous sommes nombreux à nous demander si ce n'est pas parce qu'ils ne sont pas réhabilités.

Qu'est-ce qui ne va pas avec le système pour que nous nous retrouvions, année après année, avec le problème de la récidive?

**M. Sapers :** Je n'ai pas de réponse très complète ni très satisfaisante à vous donner. Cependant, je pense qu'une partie de la réponse peut se trouver dans les résultats différentiels auxquels j'ai fait allusion. C'est le cas, plus précisément, d'un détenu maintenu en isolement dans un établissement à sécurité maximale, dont les déplacements, l'exposition à la collectivité et les occasions de bénéficier de certains programmes sont limitées. Ce détenu est très peu susceptible d'accéder à des traitements et à une intervention. En conséquence, même si le Service correctionnel du Canada a mis sur pied un excellent programme pour répondre à ses besoins particuliers — quels qu'ils soient — ce détenu n'aura probablement pas accès à ce programme.

Sa détention dure jusqu'à la date de libération d'office ou jusqu'à la date d'expiration du mandat. Il est donc libéré dans la collectivité, non seulement sans avoir profité d'une intervention correctionnelle, mais, aussi, en n'ayant presque pas d'aide ou de surveillance communautaires.

**Le sénateur Watt :** C'est exact.

**M. Sapers :** Le résultat est la récidive dont vous parliez.

**Le sénateur Wallace :** Nous avons entendu tous les témoins. J'ai l'impression que, pour nous tous, il semble si difficile de trouver le juste équilibre entre les différentes opinions que nous avons entendues. Certains témoins, et c'est compréhensible, ont parlé pour les accusés. D'autres, de la nécessité de services de réhabilitation.

D'autre part, il y a le besoin d'assurer la meilleure protection possible à notre société et aux citoyens. Il serait juste de dire que les parrains du projet de loi C-25 au ministère de la Justice du Canada estiment — bien que je soupçonne qu'il n'y ait pas unanimité sur ce point — que le projet de loi protégerait davantage le public, qu'il assurerait une plus grande transparence au prononcé de la peine, que cette étape serait plus facile à comprendre et que, en général, la primauté du droit serait plus évidente et plus efficace grâce au projet de loi. Je sais que vous n'êtes pas ici pour vous prononcer sur ce point, mais il y en a qui le croient.

Dans votre exposé, vous nous avez parlé de ce que seraient, d'après vous, les répercussions du projet de loi C-25. Elles se résumeraient essentiellement à une question de ressources : si la population carcérale sous responsabilité fédérale augmente, alors les ressources, déjà mises à rude épreuve, le seront encore davantage. Vous déduisez ensuite les difficultés pratiques accrues qui en découleraient.

Does that mean, in establishing the basic rule of law — the principles of justice that apply to each and all of us and to our society — that we should deviate from those principles, that we should subvert them for monetary reasons? In other words, if the resources are not there, as a society, we should not stick to our principles. We will have to pull back from them.

I personally do not think that we should. If we concluded that Bill C-25 does enhance the rule of law and the administration of justice in the country, we should proceed with it.

How do we deal with the issues that you raise? It is pretty obvious; more funding and more resources are needed. My understanding is that the Minister of Justice did provide an additional \$14 million for the Correctional Service of Canada in the 2009 budget, and, over the next three years, that will increase to \$48 million.

I do not know if that is enough. However, it seems that the government is taking an integrated approach to that and recognizing exactly the issues to which you speak. I am sure, as time goes on, more resources will be needed.

Do you believe that we should not compromise on these principles of justice, the rule of law, simply for economic reasons?

**Mr. Sapers:** Thank you very much for bringing the discussion about principles to the table. First of all, I do not think this is primarily a discussion about resources. CSC is a fairly large department of the federal government with a \$2-billion-plus budget, 16,000 staff and 58 facilities across the country. That said, I believe they could use more resources.

However, this is much more about principle and about what we consider to be the purposes of a correctional system. That balance is really a matter of public policy, and that is not my purview; that is yours and the elected members.

Canada has a long history of grappling with that discussion about what the appropriate purposes of criminal law are and of what correctional practice should be. An attempt was made to codify all that in the Corrections and Conditional Release Act, and to draft that law in compliance with domestic and international human rights matters and obligations, as well as the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Any discussion about principles, typically, would be one about balancing what are often seen as the competing purposes of criminal justice.

The only authority for correctional intervention is legal authority, and any erosion in that authority — any erosion in the law — becomes erosion in that authority and, I would say, makes the correctional intervention less and less legitimate.

Est-ce que ça signifie que nous devrions nous écarter des principes de la primauté du droit — les principes de justice qui s'appliquent à tous les citoyens — et les corrompre pour des motifs pécuniaires? Autrement dit, notre société privée de ressources devrait faire fi de ces principes, les abandonner.

Personnellement, je ne suis pas de cet avis. Si nous concluons que le projet de loi C-25 affirme la primauté du droit et améliore l'administration de la justice au pays, nous devrions nous lui donner suite.

Comment résoudre les problèmes que vous soulevez? C'est assez évident : il faut plus d'argent et plus de ressources. Je crois comprendre que le ministre de la Justice a prévu une enveloppe supplémentaire de 14 millions de dollars pour le Service correctionnel du Canada dans le budget de 2009 et que, au cours des trois prochaines années, cette enveloppe passera à 48 millions.

Je ne saurais dire si c'est suffisant. Il semble toutefois que le gouvernement adopte une stratégie intégrée à cet égard et qu'il reconnaît exactement les problèmes dont vous parlez. Je suis convaincu qu'il faudra plus de ressources à mesure que le temps passera.

Croyez-vous qu'on ne devrait pas faire de compromis aux dépens de ces principes de justice ou de la primauté du droit uniquement pour des raisons économiques?

**M. Sapers :** Merci beaucoup d'amener la discussion sur la question des principes. D'abord, je ne crois pas que ce soit principalement une discussion sur les ressources. Le Service correctionnel du Canada est un élément assez important de l'administration fédérale. Son budget se chiffre à plus de 2 milliards de dollars et le nombre de ses employés à 16 000. Il gère 58 établissements partout au pays. Cela dit, je crois qu'il pourrait disposer de plus de ressources.

Cependant, la discussion touche davantage les principes et ce que nous considérons comme étant la raison d'être d'un système correctionnel. L'équilibre entre les deux est véritablement une question de politique publique, ce qui n'est pas mon domaine; c'est le vôtre et celui des élus.

Depuis longtemps au Canada on discute de ce que devraient être l'objet du droit criminel et les pratiques correctionnelles. On a tenté de codifier le résultat de cette réflexion dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et de rédiger cette loi en tenant compte des questions de droits de la personne au Canada et sur la scène internationale ainsi que de ses obligations à cet égard, sans oublier la Charte canadienne des droits et libertés.

Généralement, toute discussion sur les principes devrait porter sur le juste équilibre à instaurer entre les buts souvent perçus comme opposés de la justice criminelle.

La seule autorité sous laquelle se place l'intervention correctionnelle est l'autorité conférée par la loi, et toute érosion de cette autorité — toute érosion du droit — dégrade cette autorité et, j'oserais dire, rend l'intervention correctionnelle de moins en moins légitime.



Therefore, your question about Bill C-25, and whether we should abandon principle, I would say, no, of course not. However, we should get back in touch with what the touchstones of those principles of criminal law and practice are, and then see whether the aims of Bill C-25 are consistent.

**Senator Wallace:** Would you agree that transparency in any provision in the Criminal Code is critical and should be understandable? We have a responsibility to the general public to allow them to understand the general basis of sentencing. I would suggest to you that, currently, and in particular in relation to the two-for-one credit issue, there is anything but transparency; and it is not understandable. As I see it, it does not seem to be tied to anything specific. It has become a norm to grant two-for-one without reasons. To that extent, my personal feeling is that Bill C-25 does increase that transparency.

**The Chair:** Do you care to comment, Mr. Sapers?

**Mr. Sapers:** I care to, yes. I know my general counsel is suggesting that perhaps I should not. I will move over so that he will stop kicking me now.

Senator, sentence calculation is frustratingly complex; we have experts on sentence calculation. One can look at that complexity in two ways: One is to try to deconstruct it and make things more understandable, and the other is to recognize that it is, in fact, a complicated business and that there is no sense in using bumper stickers to explain complex issues.

In fact, it is very technical. I suspect that it probably should be because we are talking about an individual's liberty. We want it to be precise. If we start using the law to interfere with someone's liberty, then I would come down on the side of it being as complicated as it needs to be, and then the obligation falls on the system to make it as understandable as possible. However, that does not undercut the fact that, at its heart or its root, it is a complex issue.

**Senator Wallace:** It requires clarity and precision, and Bill C-25 should be measured against that, I would think.

**The Chair:** We are into overtime. These are good points, and I would like to know what Mr. Sapers has to say in response, but then we will move on.

**Senator Wallace:** I am done.

**Senator Nolin:** Was your last gesture to say yes or no to what my colleague had to say?

**The Chair:** He mentioned clarity and precision.

**Mr. Sapers:** I believe very much in clarity and precision. I will leave it at that.

**Senator Nolin:** I thought I saw a gesture or an affirmative sign.

**Senator Joyal:** I would refrain from arguing at this stage and will come back to your presentation.

Donc, pour répondre à votre question sur le projet de loi C-25 et sur un éventuel abandon de nos principes, je répondrai bien sûr par la négative. Cependant, nous devrions revoir les critères de véracité de ces principes du droit criminel et de la pratique, puis nous demander si les objectifs du projet de loi sont cohérents.

**Le sénateur Wallace :** Admettriez-vous que la transparence des dispositions du Code criminel est essentielle et que ces dispositions devraient être compréhensibles? Nous avons la responsabilité, à l'égard du grand public, de lui permettre de comprendre les fondements généraux de la détermination des peines. Je vous ferais remarquer que, actuellement, et notamment pour ce qui concerne la question du crédit du double au simple, on trouve de tout, sauf la transparence, et cela est incompréhensible. D'après moi, ça ne semble pas relié à quelque chose de précis. C'est devenu la norme que d'accorder, sans motif, le crédit du double au simple. Sur ce point, j'estime que le projet de loi C-25 augmente la transparence.

**La présidente :** Avez-vous une observation à faire à ce sujet, monsieur Sapers?

**M. Sapers :** J'aimerais bien, effectivement. Mon avocat général n'est peut-être pas du même avis. Je vais me déplacer pour ne plus recevoir ses appels du pied.

Sénateur, le calcul des peines est d'une complexité frustrante; pourtant, nous avons des spécialistes du domaine. On peut considérer cette complexité de deux façons : soit on essaye de démonter le processus pour en élucider les mécanismes, soit on s'incline devant sa complexité et on reconnaît qu'il ne sert à rien de tenter de l'expliquer en usant de moyens simplistes.

En fait, c'est très technique. J'imagine qu'il est préférable qu'il en soit ainsi, parce que nous parlons ici d'une liberté individuelle. Nous voulons que la loi soit précise à ce sujet. Si nous commençons à utiliser la loi pour entraver la liberté d'une personne, alors je dirais qu'il est préférable qu'elle soit aussi complexe que nécessaire, et c'est au système qu'il incombe de la rendre aussi simple à comprendre que possible. Il n'en demeure pas moins qu'au fond, il s'agit d'une question complexe.

**Le sénateur Wallace :** Elle nécessite clarté et précision, et le projet de loi C-25 devrait être évalué en fonction de ces critères, à mon avis.

**La présidente :** Votre temps est écoulé, mais ce sont des points intéressants; j'aimerais connaître l'opinion de M. Sapers à ce sujet, puis nous enchaînerons.

**Le sénateur Wallace :** J'ai terminé.

**Le sénateur Nolin :** Votre dernier geste visait-il à approuver ou non ce que mon collègue disait?

**La présidente :** Il a parlé de clarté et de précision.

**M. Sapers :** Sachez que je suis très en faveur de la clarté et de la précision. Je vais m'en tenir à cela.

**Le sénateur Nolin :** Je croyais avoir vu un geste ou un signe affirmatif.

**Le sénateur Joyal :** Je vais m'abstenir d'argumenter maintenant et je vais revenir à votre mémoire.

On page 2 of your presentation, the last sentence of the second paragraph, you say:

A significant increase in the federal inmate population will affect the safety and security of that population as well as individual inmates' ability to receive programs and services that will assist their safe and timely reintegration into the community.

Did you make an estimate, if Bill C-25 is adopted as it is, of the impact it would have on the number of inmates that will find their way into the federal correctional service?

**Mr. Sapers:** We reviewed some estimates that projected an increase based on various scenarios. I do not want to avoid answering you, but I think that question is best asked to the Commissioner of Corrections. It was really based on information that we received from them that we reached that conclusion.

**Senator Joyal:** We were told by other witnesses, by Statistics Canada and so on, about a projected increase of 10 to 12 per cent of inmate population. In your opinion, is that a significant increase?

**Mr. Sapers:** Yes, and particularly if you look at where that 10 to 12 per cent is likely to be distributed. Look at the bottlenecks that we have right now in the federal system. We have crowding and overcrowding conditions at medium security level, where most of the programs are available. Additionally, we see delays and postponements and waivers in growing numbers for conditional release to the extent that now most releases from penitentiaries happen as a result of statutory release instead of conditional release decision making. Because of where the bottlenecks are and where the populations are, a 10 per cent or 12 per cent increase in the population is very troubling, and we think it will only make those problem areas worse.

**Senator Joyal:** You describe in your presentation, as did Mr. Zinger, the impact of this bill for the inmate population, but you have not measured or evaluated the impact on those inmates who would be released after serving their full sentence because they could not benefit from reintegration programs and could not apply for parole, and so on. As you know, all of that is a chain, and every link in the chain has an impact on the end of the chain. More people will be serving longer terms in prison, and more people will not have benefited from reintegration programs and rehabilitation programs. They will have served their whole sentence. However, when they leave the prison door, they are not better citizens. They are, in fact, a worse risk.

**Mr. Sapers:** Yes.

**Senator Joyal:** In fact, if we adopt this bill as it is, without the proper resources, we are taking a risk of decreasing public safety instead of increasing it, as the minister said.

**Mr. Sapers:** Senator, that is at the core of our presentation to you and your colleagues on the committee this afternoon. The system is already facing significant challenges with the status quo.

À la page 2, dernière phrase du deuxième paragraphe, vous écrivez :

L'augmentation de la population carcérale fédérale aura un effet sur la sûreté et la sécurité de cette population, ainsi que sur la capacité des détenus à profiter de programmes et de services qui les aideront à retourner dans la société en temps opportun et en toute sécurité.

Avez-vous évalué l'incidence du projet de loi C-25, s'il est adopté dans sa forme actuelle, sur le nombre de détenus qui se retrouveront dans le système correctionnel fédéral?

**M. Sapers :** Nous avons examiné certaines estimations qui prévoyaient une augmentation en fonction de divers scénarios. Je ne veux pas éviter votre question, mais je crois que vous devriez l'adresser au commissaire du Service correctionnel. C'est en nous fondant sur l'information reçue de ce service que nous en sommes arrivés à cette conclusion.

**Le sénateur Joyal :** D'autres témoins, de Statistique Canada entre autres, nous ont parlé d'une augmentation prévue de la population carcérale de 10 à 12 p. 100. À votre avis, s'agit-il d'une augmentation importante?

**M. Sapers :** Oui, en particulier si l'on tient compte de la répartition de ces 10 à 12 p. 100 de détenus. Le système fédéral est actuellement aux prises avec des engorgements. Les établissements à sécurité moyenne, là où la plupart des programmes sont offerts, sont surpeuplés. De plus, on constate de plus en plus de délais, de remises et de renoncations en ce qui a trait à la libération conditionnelle, en ce sens que la plupart des libérations découlent d'une libération d'office plutôt que d'un processus décisionnel de mise en liberté sous condition. Compte tenu d'où se trouvent les engorgements et la population carcérale, une augmentation de 10 ou de 12 p. 100 de la population serait très préoccupante, et nous croyons qu'elle ne ferait qu'empirer les choses.

**Le sénateur Joyal :** Dans votre mémoire, vous décrivez, comme l'a fait M. Zinger, les répercussions de ce projet de loi sur la population carcérale, mais vous n'en avez pas évalué les répercussions sur les détenus qui seraient libérés après avoir purgé leur peine en entier, parce qu'ils ne pouvaient pas profiter des programmes de réinsertion ni demander la libération conditionnelle. Comme vous le savez, tout cela forme une chaîne, et chaque maillon a une incidence sur l'extrémité de la chaîne. Davantage de détenus vont purger des peines plus longues et n'auront pas profité de programmes de réinsertion et de réhabilitation. Ils auront purgé leur peine en entier. Toutefois, lorsqu'ils quitteront la prison, ils ne seront pas de meilleurs citoyens. En fait, ils risquent davantage de récidiver.

**M. Sapers :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Si nous adoptons ce projet de loi dans sa forme actuelle, sans l'assortir de ressources adéquates, la sécurité publique risque de diminuer au lieu d'augmenter, comme l'a dit le ministre.

**M. Sapers :** Sénateur, c'est là le cœur de l'exposé que nous vous avons présenté, à vous et à vos collègues, cet après-midi. Les problèmes sont déjà nombreux dans le système avec le statu quo.



This increase will make those challenges all the more difficult to deal with. We are concerned because we are increasingly seeing violence inside institutions and a lack of access to programs. That is a very dangerous combination.

**Senator Joyal:** No direct relationship exists between having people serve longer terms in prisons and safer streets, which the government would like to achieve as an objective. They want to make the streets of Canada safer. We regularly hear that as a motto. This would increase the population of inmates without giving them access to the proper rehabilitation and counselling and assistance they need so that when they leave the door, they can reintegrate into the normal life of citizens fully abiding by the law. In other words, the level of recidivism would be greater and streets less safe by increasing the population without the proper system of rehabilitation within the present system. Is that right or wrong?

**Mr. Zinger:** With respect to programming, the evidence is overwhelming that good programs can significantly reduce recidivism rates. We receive hundreds of complaints in our office from offenders who would like to take on some programs. However, there is a waiting list and they just cannot. They cannot, if you want, progress on what is referred to as a correctional plan so that they can, on a timelier and safer basis, reintegrate into society.

On the other comments you made with respect to serving longer sentences and whether that has an impact on public safety, I will refer you to what is called a meta-analysis, which is a study that collects sometimes dozens and sometimes hundreds of other studies and quantifies them. A very influential meta-analysis was conducted by Paul Gendreau of New Brunswick University. Based on all these studies, he determined that if we increase the punishment or the length of the sentence, we actually have an impact on recidivism that increases recidivism rates by a factor of 3 per cent.

It may be counterintuitive to many people; let us give them a slightly longer sentence and that will have a positive impact on public safety. That is not correct. The research is categorical on this one. I am more than happy to refer that citation of that very good piece of work by Paul Gendreau, who is internationally recognized for his work in corrections.

**The Chair:** If you could give that reference to the clerk, we would appreciate that.

**Mr. Zinger:** I will.

**Senator Joyal:** Thank you for that additional information. It seems that we need a holistic approach when we change the conditions with the objective that we will increase security and increase trust in the system. It is more or less the squirrel enclosed in a cylinder. We want to have safer streets, so we put more people in prison. We ask them to serve more time, and when they come out, they are supposed to reintegrate into everything — they have been forgiven, and they will be ready to be good and productive citizens.

Cette augmentation les rendra encore plus difficiles à résoudre. Nous sommes inquiets, car il y a de plus en plus de violence dans les institutions, et l'accès aux programmes est limité. C'est un mélange très dangereux.

**Le sénateur Joyal :** Il n'existe aucun lien direct entre les peines plus longues purgées par les détenus et la sécurité de nos rues, laquelle constitue l'objectif à atteindre pour le gouvernement. Il souhaite rendre les rues du Canada plus sécuritaires. C'est ce qu'il répète souvent. La population carcérale augmenterait sans que les détenus aient accès aux programmes de réhabilitation, d'orientation et d'aide qui les aideraient à reprendre une vie normale et à respecter les lois après leur libération. Autrement dit, le taux de récidive serait plus élevé et les rues moins sécuritaires si la population carcérale augmentait sans qu'on l'ait dotée d'un système adéquat de réhabilitation, n'est-ce pas?

**M. Zinger :** De toute évidence, les bons programmes peuvent réduire considérablement le taux de récidive. Nous recevons des centaines de plaintes à notre bureau de la part de détenus qui aimeraient suivre des programmes, mais qui ne le peuvent pas, parce qu'il y a une liste d'attente. Ils ne peuvent pas faire de progrès dans ce que l'on appelle leur plan correctionnel, qui les aide à retourner dans la société en temps opportun et en toute sécurité.

Pour ce qui est de purger des peines plus longues et de leur incidence sur la sécurité publique, je vous invite à consulter ce que l'on appelle une méta-analyse, soit une étude qui rassemble des dizaines et parfois même des centaines d'autres études et qui les quantifie. Une méta-analyse très importante a été réalisée par Paul Gendreau, de l'Université du Nouveau-Brunswick. En se fondant sur une série d'études, il a déterminé qu'augmenter la sévérité ou la durée de la peine a une incidence sur le taux de récidive, qui monte de 3 p. 100.

Cela peut sembler paradoxal pour bien des gens, qui pensent que le fait d'imposer aux délinquants des peines un peu plus longues aura une incidence positive sur la sécurité publique. C'est faux. La recherche est catégorique sur ce point. Je suis très heureux de mentionner cet excellent ouvrage de Paul Gendreau, qui est reconnu à l'échelle internationale pour son travail dans le domaine des services correctionnels.

**La présidente :** Nous aimerions que vous en fournissiez la référence à notre greffière, si possible.

**M. Zinger :** Bien sûr.

**Le sénateur Joyal :** Je vous remercie de cette information additionnelle. Il semble que nous allons devoir adopter une approche globale si nous voulons améliorer la sécurité et la confiance de la population dans le système. C'est en quelque sorte un cercle vicieux. Nous voulons que nos rues soient plus sécuritaires; nous mettons donc plus de gens en prison. Nous leur imposons des peines plus lourdes, et quand ils sont libérés, ils sont censés réintégrer la société sans problème — on leur a pardonné, et ils seront prêts à devenir de bons citoyens productifs.

Especially when part of this legislation will have an impact on Aboriginal people; we know that, by definition, Aboriginal people have less chance of reintegrating into a productive way of life than other Canadians. We are exacerbating a problem that is already acute, in my opinion, to a point where the objective that we have about making streets safer will be totally undermined by an approach that does not take into account the situation we are dealing with here.

As you said, it is simple to say that all the guilty will be in prisons and will be serving their time in harsh conditions, and when they come out, they know they will have to behave — that is a simplistic understanding of what human behaviour is in prisons and how people get out of prisons.

In addressing this bill, which seems to be easy to understand and sell — one-for-one and 1.5 with reasons — in fact, if you try to understand the impact of this bill on the system, listening to you, there are no guarantees it will work. On the contrary, based on what you said, it will increase insecurity in prisons for other inmates because there will be more tension in the prisons, the way you have described it. When those inmates are released, they will be a greater risk to the Canadian population.

It is difficult to change the system in a way that is satisfactory; as was said, it is balance. Each element of the equation must be properly balanced so that we do not lose sight of the impact of one change on the rest of the system. That seems to be the conundrum we are in with this bill.

**Mr. Sapers:** Yes. I think that is the balance that you should be seeking as you consider Bill C-25. It really is not my place to comment broadly on the public policy part of it. However, I agree substantially with your analysis of the impact, that it will have a differential impact on different populations — the mentally ill and Aboriginal peoples. It will lead to more bottlenecks in a system that is already facing too many bottlenecks.

**Senator Baker:** Does your jurisdiction extend to those on remand?

**Mr. Sapers:** No.

**Senator Baker:** Your jurisdiction only extends when someone is convicted of an offence and is being held in a federal institution, is that correct?

**Mr. Sapers:** That is correct.

**Senator Baker:** Do any of the matters that you deal with — any of the complaints you receive, any of the systemic problems that you alert the federal government to in the system — relate to matters concerning remand in any way?

**Mr. Sapers:** Not directly. We do not receive complaints from individuals remanded in pretrial custody, and we have no jurisdiction in provincial matters.

Une partie de ce projet de loi aura une incidence particulière sur les peuples autochtones; nous savons que, par définition, les Autochtones ont moins de chances de reprendre un mode de vie productif que les autres Canadiens. À mon avis, nous aggravons un problème déjà critique, au point où notre objectif de rendre les rues plus sécuritaires serait totalement compromis par une approche qui ne tiendrait pas compte de la situation actuelle.

Comme vous l'avez dit, il est facile de dire que tous les coupables seront en prison et purgeront leur peine dans des conditions difficiles, et que lorsqu'ils seront libérés, ils devront bien se comporter — c'est une façon simpliste de comprendre le comportement humain dans les prisons et le processus de libération.

Ce projet de loi semble facile à comprendre et à accepter — un crédit d'un pour un ou encore d'un et demi pour un, quand les circonstances le justifient — mais en fait, si l'on tente de comprendre les répercussions potentielles de ce projet de loi sur le système, d'après ce que vous dites, il n'y a aucune garantie que cela fonctionne. Au contraire, selon vous, il va accroître l'insécurité des autres détenus parce qu'il y aura davantage de tensions dans les prisons. Quand ces détenus seront libérés, ils représenteront un risque plus grand pour la population canadienne.

Il est difficile de changer le système de manière satisfaisante; comme on l'a dit tout à l'heure, c'est une question d'équilibre. Chaque élément de l'équation doit être bien équilibré afin que nous ne perdions pas de vue l'incidence d'un seul changement sur le reste du système. Cela semble être le problème épineux que nous pose ce projet de loi.

**M. Sapers :** Oui. Je crois que c'est l'équilibre qu'il faut viser dans l'examen du projet de loi C-25. Ce n'est pas à moi de me prononcer sur l'aspect de la politique publique. Toutefois, j'approuve en grande partie votre analyse des diverses répercussions potentielles que le projet de loi aura sur divers groupes — par exemple, les personnes souffrant de troubles de santé mentale et les Autochtones. Il va accroître l'engorgement dans un système où il y en a déjà trop.

**Le sénateur Baker :** La question des détenus en détention provisoire est-elle de votre ressort?

**M. Sapers :** Non.

**Le sénateur Baker :** Votre domaine de compétence se limite aux personnes qui sont reconnues coupables d'une infraction et détenues dans une institution fédérale, n'est-ce pas?

**M. Sapers :** C'est exact.

**Le sénateur Baker :** Parmi les questions dont vous vous occupez — les plaintes que vous recevez, les problèmes systémiques dont vous avisez le gouvernement fédéral — y en a-t-il qui, d'une façon ou d'une autre, se rapportent à la détention provisoire?

**M. Sapers :** Pas directement. Nous ne traitons pas les plaintes des personnes placées en détention provisoire, et les questions provinciales ne relèvent pas de notre compétence.



There are times where decisions or acts of staff of the Correctional Service of Canada result in individuals being held temporarily in provincial remand centres. We may get involved in that case, but it would be wrong to leave any impression that our mandate includes dealing with remand populations per se.

**Senator Baker:** The observation you brought to the committee — and I think you brought to the House of Commons — is your concern about an increase in the prison population for whom you are responsible in your position because of this bill, is that correct? Do you want me to read your words?

**Mr. Sapers:** No. You are right. Again, that was the focus of our previous testimony, and it has been the focus of our testimony today as well. We believe that, first, Bill C-25 will lead to an increase in federally incarcerated offenders. Second, we think that increase will be disproportionately impacting on a particular set of populations; and we think that will make some existing problems in providing safe custody and rapid reintegration even worse.

**The Chair:** I have a question for Mr. Zinger. I think I understand the answer, but I am not sure, so I will put the question.

You said that more and more offenders are being released later in their sentences. Why?

**Mr. Zinger:** A variety of factors come into play, but the availability and access to programming would be probably the number one reason.

The correctional plan, just to take you back, is a plan that is designed and established by CSC during a very elaborate intake admission process, where CSC identifies key areas that need to be worked on in order to reduce the likelihood of recidivism. If you are, for example, required to take a substance abuse program or something about anger management, and you cannot complete those programs on time for your earliest parole eligibility, then you are likely to either waive your parole hearing and try again later once you have completed the program or attend a hearing to be denied because you have not made enough progress and you could still be seen by the National Parole Board as an undue risk. The net effect of not having sufficient and timely programming is that individuals end up being released later in their sentence.

**The Chair:** Is that what you were referring to when you talked about longer time being served before parole consideration?

**Mr. Zinger:** Yes.

**The Chair:** It was not a separate category; it was all the same collection of issues, is that right?

**Mr. Zinger:** Yes.

**The Chair:** Thank you.

Parfois, certaines décisions ou mesures prises par le personnel du Service correctionnel du Canada conduisent à la détention temporaire de personnes dans des centres de détention provisoire provinciaux. Dans de tels cas, il se peut que nous soyons concernés, mais nous ne voulons pas vous donner l'impression que nous avons comme mandat de nous occuper des détenus en détention provisoire.

**Le sénateur Baker :** Vous avez dit au comité — et à la Chambre des communes, je crois —, que vous craignez que ce projet de loi se traduise par une augmentation de la population carcérale que vous devrez gérer, n'est-ce pas? Voulez-vous que je lise ce que vous avez dit?

**M. Sapers :** Non. C'est exact. Encore une fois, notre témoignage d'aujourd'hui, tout comme le précédent, était axé sur ce point. Nous croyons, premièrement, que le projet de loi C-25 va entraîner une augmentation de la population carcérale dans les pénitenciers fédéraux. Deuxièmement, nous pensons que cette augmentation va avoir un impact disproportionné sur certains groupes, et que les problèmes actuels liés à la détention sécuritaire et à la réinsertion rapide vont s'aggraver.

**La présidente :** J'aimerais vous poser une question, monsieur Zinger. Je crois connaître la réponse, mais je n'en suis pas sûre, alors je vais vous poser la question.

Vous avez dit que de plus en plus de délinquants obtiennent leur liberté plus tard au cours de leur peine. Pourquoi?

**M. Zinger :** Toute une série de facteurs entrent en jeu, mais l'accès aux programmes en est sans doute la principale raison.

À titre de rappel, le plan correctionnel est conçu et mis en place par le SCC au cours d'un processus d'admission très élaboré, durant lequel le SCC désigne des éléments clés qui doivent être améliorés afin de diminuer les risques de récidive. Par exemple, si l'on demande à un détenu de suivre un programme de traitement de la toxicomanie ou de gestion de la colère et qu'il ne termine pas ce programme avant sa première date d'admissibilité à la libération conditionnelle, soit il devra renoncer à son audience de libération conditionnelle et tenter sa chance une fois que le programme sera terminé, soit il assistera à l'audience sans obtenir sa libération conditionnelle parce qu'il n'a pas fait assez de progrès et que la Commission nationale des libérations conditionnelles considère qu'il représente encore un risque inacceptable pour la société. La conséquence directe de ne pas avoir accès aux programmes en temps opportun, c'est que les détenus obtiennent leur liberté plus tard au cours de la peine.

**La présidente :** Est-ce ce à quoi vous faisiez allusion quand vous parliez des détenus qui purgent des peines plus longues avant de pouvoir faire une demande de libération conditionnelle?

**M. Zinger :** Oui.

**La présidente :** Il ne s'agissait pas d'une catégorie distincte, mais du même type de problèmes, n'est-ce pas?

**M. Zinger :** Oui.

**La présidente :** Merci.

**Senator Joyal:** Can you provide us with the Gendreau study to which you referred?

**Mr. Zinger:** Certainly. I will have it scanned and forwarded to the clerk.

**The Chair:** Also, as I asked, if you could give the reference to the clerk. It is possible that, in the vast resources of Parliament, it is already available.

**Mr. Zinger:** I will do so first thing tomorrow morning.

**The Chair:** Mr. Sapers and Mr. Zinger, thank you both very much. There is food for much thought in what you have told us. We are very grateful to you.

Our next witness, who will really help us understand how the world works, is Don Head, Commissioner of the Correctional Service of Canada. We are glad to have you, Mr. Head.

**Don Head, Commissioner, Correctional Service of Canada:** Good evening. I am happy to appear before you to respond to any questions you may have about how the Correctional Service of Canada will respond to implementing Bill C-25.

Before we begin, I would like to tell you a bit about my background in the criminal justice system. I have been the commissioner of the Correctional Service of Canada since June 27, 2008. I actually started my career as a correctional officer in 1978. Between 2002 and 2008, I was the senior deputy commissioner within the Correctional Service of Canada.

Outside of the Correctional Service of Canada, I spent time working in the provincial and territorial correctional systems, first in the Yukon as the warden of the territorial jail and as the acting director of the Community and Correctional Services. Then, I was the assistant deputy minister responsible for probation and correctional services for the Department of Corrections and Public Safety in Saskatchewan.

I believe my experience in both the territorial, provincial and federal correctional systems has provided me with a good understanding as to what is required to respond to Bill C-25. As the current co-chair of the Federal-Provincial-Territorial Heads of Corrections, I have also participated in many meetings and conversations on the subject of the growing pressures in the remand facilities across the country.

When looking at the anticipated impact of Bill C-25, specifically on the Correctional Service of Canada, it is important to note that, while additional offenders will now receive a federal sentence to come to CSC, the majority of offenders impacted would be those who normally receive a federal sentence but would now receive a longer sentence, extending their time in the federal correction system.

**Le sénateur Joyal :** Pourriez-vous nous faire parvenir une copie de l'étude Gendreau dont vous nous avez parlé?

**M. Zinger :** Certainement. Je vais la faire numériser et l'envoyer à votre greffière.

**La présidente :** J'aimerais également que vous lui donniez la référence. Il est possible que nous puissions déjà avoir accès à cette étude grâce aux vastes ressources du Parlement.

**M. Zinger :** Je vais le faire à la première heure demain matin.

**La présidente :** Messieurs Sapers et Zinger, je vous remercie beaucoup. Vous nous avez fourni beaucoup de matière à réflexion. Nous vous en sommes reconnaissants.

Notre prochain témoin, qui va vraiment nous aider à comprendre comment tout cela fonctionne, est Don Head, commissaire du Service correctionnel du Canada. Nous sommes heureux de vous accueillir, monsieur Head.

**Don Head, commissaire, Service correctionnel du Canada :** Bonsoir. Je suis heureux de me présenter devant vous pour répondre à vos questions concernant la réponse du Service correctionnel du Canada au projet de loi C-25.

Avant de commencer, permettez-moi de vous parler de mon expérience au sein du système de justice pénale. J'occupe le poste de commissaire du Service correctionnel du Canada depuis le 27 juin 2008. J'ai commencé ma carrière en tant qu'agent de correction, en 1978. Entre 2002 et 2008, j'ai exercé les fonctions de sous-commissaire principal du Service correctionnel du Canada.

J'ai également travaillé au sein des services correctionnels provinciaux et territoriaux, d'abord au Yukon, à titre de directeur du pénitencier territorial et de directeur intérimaire des Services communautaires et correctionnels, puis en Saskatchewan, à titre de sous-ministre adjoint responsable des Services de probation et des Services correctionnels au ministère des Services correctionnels et de la Sécurité publique de la province.

Grâce à l'expérience que j'ai acquise dans les systèmes correctionnels fédéral, provinciaux et territoriaux, je pense bien comprendre ce dont nous avons besoin pour répondre au projet de loi C-25. À titre de coprésident actuel du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial des responsables des services correctionnels, j'ai également participé à de nombreuses réunions et discussions sur les pressions de plus en plus fortes qui existent dans les établissements de détention préventive de tout le pays.

Lorsqu'on examine les effets que pourrait avoir le projet de loi C-25 sur le Service correctionnel du Canada, il est important de noter que même si davantage de délinquants risquent d'être condamnés à une peine de ressort fédéral et d'être placés sous la responsabilité du SCC, les délinquants touchés par les nouvelles dispositions seront pour la plupart des délinquants qui auraient de toute façon été condamnés à une peine de ressort fédéral, mais qui se verront imposer une peine plus longue, prolongeant ainsi la durée de leur séjour au sein du système correctionnel fédéral.



The increase of offenders admitted to federal penitentiaries as a result of this legislative amendment will require CSC, in the short term, to implement temporary accommodation measures, such as an increase in the use of double bunking and additional temporary structures to house offenders. In the long term, CSC aims to construct more permanent accommodation, including the construction of new units or institutions to manage this anticipated population growth.

It should also be noted that CSC will need to expand its capacity to deliver education, correctional programs, interventions, employment skills, development training and community supervision in order to ensure we deliver the targeted public safety results that Canadians expect. Although this bill will introduce new challenges, CSC will continue to fulfill its mandate to manage the sentence of federal offenders and to ensure that we deliver the public safety results that Canadians expect every day.

I tried to keep my comments brief so I could give more time to answer any questions you may have.

**The Chair:** You certainly did. As a former editor, I admire people who can be brief. It is a skill that not everyone has. I speak for myself, among others.

**Senator Baker:** I suppose, Mr. Head, you are used to this because, now that you are the commissioner, do you still make the third-level grievance decisions that you used to make?

**Mr. Head:** I delegate that to the person who took over my responsibilities, the senior deputy commissioner. If any conflict arises between previous decisions that he had rendered and decisions he may be rendering, I personally take care of those grievances.

**Senator Baker:** I am wondering how many applications there will be for judicial review of those decisions in the future. You had quite a few, yourself.

**Mr. Head:** There were a few.

**Senator Baker:** Those were Federal Court decisions.

**Mr. Head:** Yes.

**Senator Baker:** Mr. Head, I have two basic questions. I do not know if you wish to comment on those questions. Will the increase in the numbers of persons occupying prisons in Canada lead to some challenges through the legal aid avenues that prisoners have open to them? You mentioned it will cause overcrowding; "double bunking," you called it.

Pour faire face à l'augmentation du nombre de délinquants qui seront admis dans les pénitenciers fédéraux à la suite de l'adoption des nouvelles dispositions législatives, le SCC devra, à court terme, adopter des mesures telles que l'augmentation du recours à la double occupation des cellules et l'aménagement de nouvelles installations temporaires pour loger les délinquants. À long terme, le SCC devra cependant se doter d'installations plus permanentes en construisant, par exemple, de nouvelles unités ou de nouveaux établissements.

Il est également important de mentionner que le SCC devra consacrer davantage de ressources aux programmes de formation, aux interventions et aux programmes correctionnels, à la formation axée sur l'acquisition de compétences liées à l'emploi et à la surveillance dans la collectivité pour atteindre les résultats escomptés par la population canadienne en matière de sécurité publique. Même si le projet de loi amène de nouveaux défis, le SCC continuera, conformément à ce que prévoit son mandat, de gérer les peines des délinquants sous responsabilité fédérale et de s'efforcer d'atteindre les résultats auxquels les Canadiens s'attendent chaque jour en matière de sécurité publique.

J'ai essayé d'être bref afin d'avoir suffisamment de temps pour répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci beaucoup. En tant qu'ancienne rédactrice en chef, j'admire les gens qui font preuve de concision. C'est une qualité qui n'est pas donnée à tout le monde. Je parle autant pour moi-même que pour les autres.

**Le sénateur Baker :** Je suppose, monsieur Head, que vous en avez l'habitude; maintenant que vous êtes commissaire, rendez-vous encore des décisions concernant les griefs au troisième palier, comme auparavant?

**M. Head :** C'est la personne qui a pris en charge mes responsabilités, le sous-commissaire principal, qui s'en occupe. En cas de conflit entre ses décisions antérieures et les décisions qu'il doit rendre, j'interviens personnellement.

**Le sénateur Baker :** Je me demande combien de demandes de révision judiciaire concernant ces décisions seront présentées à l'avenir. Vous en avez reçu vous-même beaucoup.

**M. Head :** En effet.

**Le sénateur Baker :** Il s'agissait de décisions de la Cour fédérale.

**M. Head :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Monsieur Head, j'ai deux questions simples. Je ne sais pas si vous souhaitez y répondre. L'augmentation du nombre de détenus dans les prisons du Canada va-t-elle inciter les prisonniers à utiliser les ressources d'aide juridique qui leur sont offertes pour contester leurs conditions? Vous avez mentionné que cela causerait un surpeuplement et vous avez parlé d'une « double occupation des cellules ».

**Mr. Head:** I cannot really speculate on that. I imagine that, as with most changes to the law, challenges will occur at some point and that may have an impact on legal aid resources across the country. I have no basis to say one way or another whether it would increase, decrease or stay at the same level.

**Senator Baker:** Are you speaking about legal assistance that prisoners would require?

**Mr. Head:** That is right.

**Senator Baker:** We will be hearing from witnesses who will claim that prisoners who are in remand in Canada, generally, are not today in the same position they were years ago. I do not know whether you wish to comment on that, but I appreciate if you would. They will say, in other words, that someone in remand is in practically the same position and receives the same treatment as someone in the general prison population after conviction. Do you think that is correct?

**Mr. Head:** Yes. I can comment on that based on my territorial and provincial experience and based on the conversations I have had at the Federal-Provincial-Territorial Heads of Corrections meeting. To just go back briefly — and Statistics Canada can give you the exact numbers — at one point in time, the numbers that we talked about in the provincial system were that about 30 per cent of the provincial population was on remand status and 70 per cent were provincially sentenced offenders. Over the last 10 years, those numbers have reversed to about 70 per cent, 60 per cent in some places and 50 per cent in others, but the numbers that are used most frequently in our discussions now are that about 70 per cent of the provincial population are remand offenders and 30 per cent are sentenced. Those who are on remand status are there for longer periods of time in the provincial system.

The challenge that the provinces and territories have had is what to do with individuals who are sitting on remand status for longer periods of time. In some jurisdictions, they have actually reached the point where they have integrated remand offenders into the sentenced population. When you look at the minimum rules for the treatment of prisoners, conditions are in there that talk about keeping remand and sentenced populations separate and apart, for obvious reasons. Jurisdictions have had to mix them solely for the purpose of using available beds and not getting into triple or quadruple bunking.

In addition, because of the length of time that some of these offenders are spending on remand status, the provinces have looked at making some forms of programs available to them. In some cases, that is education. In some cases, it is actually starting some of the programs that the provinces offer, such as substance abuse or anger management. It depends on the provinces. That is not the same across the country. Some jurisdictions still have dedicated remand units or remand facilities, and they are treated that way.

Over the last few years, some provinces and territories have undertaken construction to try to improve the conditions of the remand facilities. For the most part, remand facilities in Canada were places where people would spend no more than about seven days. They were not necessarily the most aesthetic or pleasing

**M. Head :** Je ne peux pas me prononcer là-dessus. Comme pour la plupart des modifications à la loi, j'imagine qu'il y aura des contestations à un moment donné et que cela pourrait avoir un impact sur les ressources d'aide juridique partout au pays. Rien ne me permet de déterminer si le nombre de contestations augmenterait, diminuerait ou resterait le même.

**Le sénateur Baker :** Parlez-vous de l'assistance juridique que les prisonniers réclameraient?

**M. Head :** Exactement.

**Le sénateur Baker :** Nous allons entendre des témoins qui vont nous dire que les prisonniers en détention provisoire au Canada ne sont pas, en général, dans la même situation qu'il y a quelques années. Je ne sais pas si vous souhaitez vous prononcer là-dessus, mais j'aimerais que vous le fassiez. Autrement dit, ces témoins vont dire qu'une personne en détention provisoire est pratiquement dans la même situation et reçoit le même traitement qu'un détenu condamné. Selon vous, est-ce exact?

**M. Head :** Oui. Je peux vous le dire grâce à mon expérience sur le plan territorial et provincial et aux conversations auxquelles j'ai participé lors de rencontres avec les responsables des services correctionnels fédéral, provinciaux et territoriaux. Je vais revenir en arrière un instant — Statistique Canada pourra vous donner les chiffres exacts — et vous dire qu'à un moment donné, dans le système provincial, 30 p. 100 des détenus étaient en détention provisoire et 70 p. 100 purgeaient une peine dans un établissement correctionnel provincial. Au cours des 10 dernières années, ces chiffres se sont inversés : on dit le plus souvent qu'environ 70 p. 100 de la population carcérale provinciale — mais on parle de 60 p. 100 à certains endroits et de 50 p. 100 à d'autres — est en détention provisoire et 30 p. 100 purge une peine. La durée de la détention provisoire a augmenté dans le système provincial.

Il est difficile pour les provinces et les territoires de savoir ce qu'ils doivent faire des détenus qui restent en détention provisoire durant de longues périodes. À certains endroits, on en est venu à intégrer les délinquants en détention provisoire à la population de détenus condamnés. Selon l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus, on doit séparer les détenus en détention provisoire des détenus condamnés, pour des raisons évidentes. Quelques provinces et territoires ont toutefois dû les réunir, simplement dans le but d'utiliser les lits disponibles et d'éviter la triple ou la quadruple occupation des cellules.

De plus, en raison du temps que certains délinquants passent en détention provisoire, les provinces ont envisagé de leur donner accès à quelques programmes. Dans certains cas, les détenus ont accès à un programme d'apprentissage; dans d'autres, ils peuvent commencer des programmes provinciaux, notamment pour traiter leur toxicomanie ou apprendre à gérer leur colère. Cela varie selon les provinces. Ce n'est pas la même chose partout. Certaines provinces possèdent encore des unités ou des établissements spécialisés de détention provisoire, où ils sont traités comme tels.

Au cours des dernières années, quelques provinces et territoires ont entrepris des travaux de rénovations pour tenter d'améliorer les établissements de détention provisoire. Au Canada, ces établissements étaient, pour la plupart, des endroits où les détenus ne passaient pas plus de sept jours. Il ne s'agissait pas



environments. When you have people staying on remand status for months, or in some cases, a couple of years, that environment is not conducive to respecting human rights or even trying to intervene or interact with people.

Some conditions have changed, housing in some cases, not all cases, and in some cases the issue of trying to provide some opportunities for offenders. As I say, in some jurisdictions, they have intermixed remand offenders and sentenced offenders just solely to be able to accommodate the numbers.

**Senator Baker:** Therefore, some improvement has taken place. However, as you point out, when you are in remand for two or three years, it certainly is a negative factor and should be compensated for in the sentencing provisions. In other words, you are saying that 70 per cent of the prisoners who are in provincial detention centres today have not been convicted yet.

**Mr. Head:** That is right. It could be 60 per cent, or it could be 50 per cent, but it is the majority of offenders in most of the provincial systems.

**Senator Baker:** To now be at 70 per cent is an incredible increase. You just said that it used to be 30 per cent, and now it has changed in a huge way. You have long experience in this area. To what do you attribute this remarkable increase? We are sitting here as legislators. We know that we are partly responsible because we have created the reverse onus. Every day, we pass bills that say that people cannot get out on bail unless they show the judge why they should. We are partly responsible, but surely we are not entirely responsible for that huge increase in the numbers.

**Mr. Head:** At given times, new pushes take place to tackle different crimes committed across the country, whether it is gang related or gun related. The issue of bail programs that are available in the provinces is a challenge. I cannot pinpoint one or two factors. However, a series of factors have led to this change.

You probably have talked or will talk to some judges, but when the judges assess whether to continue to keep someone on remand or not, they always weigh the issues around public safety, accommodations and those types of concerns. Therefore, many factors are at play.

**Senator Baker:** Mr. Head, in Canadian system, when you are up for bail, the law says that the judge shall release you unless, and then you have the three things. Now, with this bill, a fourth one will further complicate matters. Something substantial has changed. You say that it is not just because we have created a reverse onus in not allowing people out but also because of the increased number of offences that have been brought into the Criminal Code.

nécessairement des milieux les plus esthétiques ou agréables. Pour les gens qui restent en détention provisoire durant des mois, voire des années, ce n'est pas un environnement favorable au respect des droits de la personne ou même à l'interaction entre les personnes.

Certaines choses ont changé, notamment les conditions de logement, mais pas dans tous les cas et parfois, on tente d'offrir des ressources aux délinquants. Comme je l'ai dit, à certains endroits, on a réuni les détenus en détention provisoire et les détenus condamnés dans le seul but de faire face à l'augmentation de la population carcérale.

**Le sénateur Baker :** Donc, on a fait quelques améliorations. Toutefois, comme vous le soulignez, rester en détention provisoire durant deux ou trois ans est certainement un facteur négatif dont on devrait tenir compte lors de la détermination de la peine. Autrement dit, vous dites que 70 p. 100 des prisonniers des centres de détention provinciaux n'ont pas encore été condamnés.

**M. Head :** En effet. C'est peut-être 60 ou 50 p. 100, mais c'est la majorité des délinquants, dans la plupart des systèmes provinciaux.

**Le sénateur Baker :** À 70 p. 100, c'est une augmentation phénoménale. Vous venez de dire qu'auparavant, c'était 30 p. 100; c'est un changement draconien. Vous avez beaucoup d'expérience dans ce domaine. À quoi attribuez-vous cette augmentation notable? Nous sommes ici en tant que législateurs. Nous savons que nous sommes en partie responsables de la situation, parce que nous avons créé les dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve. Tous les jours, nous adoptons des projets de loi qui prévoient que les gens ne peuvent pas obtenir une libération sous caution à moins de prouver au juge qu'ils devraient être libérés. Nous sommes en partie responsables, mais certainement pas entièrement responsables de cette augmentation considérable.

**M. Head :** On mène constamment de nouvelles offensives pour combattre les divers crimes commis au pays, comme les crimes liés aux gangs de rue ou aux armes. La question des programmes de mise en liberté sous caution offerts dans les provinces est complexe. Je ne peux pas isoler un ou deux facteurs; c'est toute une série de facteurs qui a mené à ce changement.

Vous avez probablement parlé à des juges ou vous allez le faire, mais quand les juges déterminent s'ils doivent garder une personne en détention provisoire ou non, ils tiennent toujours compte de la sécurité publique, des installations et de choses de ce genre. Par conséquent, beaucoup de facteurs interviennent.

**Le sénateur Baker :** Monsieur Head, dans le système canadien, quand un détenu est admissible à la libération conditionnelle, la loi prévoit que le juge doit la lui accorder sauf s'il y a présence de trois éléments. Avec ce projet de loi, un quatrième élément vient compliquer les choses. Il y a un changement majeur. Vous dites que ce n'est pas uniquement parce que nous avons créé le fardeau inversé, mais également en raison du nombre accru d'infractions qui ont été inscrites dans le Code criminel.

**Mr. Head:** Exactly. That is one of many factors. As I say, the switch in percentages was not overnight. It built up over the years to the point now that the provinces find themselves with the majority of their populations being on remand status.

**Senator Baker:** When you were in your position making decisions, third level, that is the end of the line for a prisoner. You made that final decision in your previous position. Then, of course, the Federal Court was the judicial review. When you were in that position, did you have to deal with or did you have jurisdiction over people who were on remand?

**Mr. Head:** No. The only time we would ever have any jurisdiction over someone in remand was a federal offender who may have picked up an additional charge and was remanded, but they were remanded right back into federal custody. The true remand offenders are the responsibility of the provinces and territories.

**Senator Wallace:** In your presentation, you commented on the anticipated impact of Bill C-25 and the impact it would have on CSC. You say that the majority of offenders impacted would be those that receive a federal sentence but would now receive a longer sentence extending their time in the federal correctional system. I am just wondering if that is really the case. Would they in fact receive a longer sentence, or is it simply that the time that would be credited to the time they would actually serve in relation to the sentence would be reduced? My understanding is that the impact it would have on your services is not that it would reduce the sentence that was imposed by the judge, but rather it would reduce the total time that would have to be served in relation to that sentence. Is that correct?

**Mr. Head:** Yes. Just to explain briefly my comments and try to make them clearer, when we were looking at the potential impact of the bill, two categories of offenders were looked at, one being those who currently receive federal sentences. We made assumptions around the fact that a significant number of them currently receive two-for-one credit in their sentences as they are currently calculated.

Over the last several years, we have seen a significant number of offenders who receive sentences of between two to three years, when previously the significant number used to be in the range of four to six years. This issue of time for credit served has built up over time, and we have seen more offenders coming in with shorter federal sentences primarily because they were sitting on remand status for a longer period of time. Our assumption behind that statement is that those individuals who are receiving those shorter sentences will actually receive longer sentences because the judges will no longer be giving a two-for-one credit for those. They will be giving one-for-one, which means less time will be deducted off the original sentence they would have given. That will be significant.

**M. Head :** Exactement. C'est l'un des nombreux facteurs. Comme je l'ai dit, les pourcentages n'ont pas changé du jour au lendemain. Ils ont augmenté au fil des ans et maintenant, les provinces se retrouvent avec une majorité de détenus en détention provisoire.

**Le sénateur Baker :** Les griefs au troisième palier sont le dernier recours d'un prisonnier. Dans vos anciennes fonctions, vous rendiez ces décisions finales. Puis, bien entendu, la Cour fédérale procédait à la révision judiciaire. Lorsque vous occupiez ce poste, la question des personnes en détention provisoire était-elle de votre ressort?

**M. Head :** Non. Nous nous occupons des personnes en détention provisoire uniquement dans le cas où un délinquant sous responsabilité fédérale faisait face à des accusations additionnelles et se retrouvait en détention provisoire, mais il était alors détenu dans un établissement fédéral. Les vrais délinquants en détention provisoire sont sous la responsabilité des provinces et des territoires.

**Le sénateur Wallace :** Dans votre exposé, vous avez parlé des répercussions prévues du projet de loi C-25 sur le SCC. Vous dites que les délinquants touchés par les nouvelles dispositions seraient pour la plupart des délinquants qui auraient de toute façon été condamnés à une peine de ressort fédéral, mais se verraient imposer une peine plus longue, prolongeant ainsi la durée de leur séjour au sein du système correctionnel fédéral. Je me demande si c'est effectivement le cas. Leur imposerait-on vraiment une peine plus longue, ou bien le crédit accordé pour le temps purgé avant le prononcé de la peine serait-il simplement réduit? Selon moi, cela aurait comme effet non pas de réduire la peine imposée par le juge, mais plutôt de réduire le temps total qui devrait être purgé en lien avec cette peine. Est-ce exact?

**M. Head :** Oui. Je vais vous donner une brève explication afin de rendre les choses plus claires. Quand nous avons examiné les effets potentiels du projet de loi, nous nous sommes penchés sur deux catégories de délinquants; l'une comprend ceux à qui on impose actuellement des peines fédérales. Nous avons présumé qu'un grand nombre d'entre eux reçoivent actuellement un crédit de deux pour un, compte tenu de la façon dont leur peine est calculée à l'heure actuelle.

Ces dernières années, un nombre considérable de délinquants ont été condamnés à des peines de deux à trois ans, alors qu'auparavant, ils étaient plus souvent condamnés à des peines de quatre à six ans. Le problème du crédit pour détention provisoire s'est aggravé au fil du temps, et on impose des peines inférieures à davantage de délinquants, principalement parce qu'ils ont passé plus de temps en détention provisoire. Bref, nous présumons que les juges imposeront dorénavant à ces délinquants des peines plus longues, parce qu'ils ne leur accorderont plus un crédit de deux pour un, mais d'un pour un, ce qui signifie qu'ils déduiront moins de temps de leur peine initiale. Ce sera un changement considérable.



In the other category are the offenders who currently receive a provincial sentence based on a two-for-one ratio after all the deductions. With a one-for-one ratio, they will now receive more time, but that will put them over the two-year mark and put them into federal jurisdiction.

**Senator Wallace:** Right. As you say, if Bill C-25 is enacted, it could be a one-for-one ratio or up to 1.5.

**Mr. Head:** Yes, it could be 1.5.

**Senator Baker:** It could be zero.

**Senator Wallace:** Yes, if it is a one-for-one ratio.

In your conclusion, you say that although the bill will introduce some changes and challenges for your service, you still believe that you will be able to fulfil your mandate and ensure that we deliver the public safety results that Canadians expect every day.

You have factored in what the implications of Bill C-25 could be, and you still can function effectively to provide the service that Canadians demand.

**Mr. Head:** Yes, senator. We believe that if we receive the funding that will be associated with that, which will include the funding to provide the programs, interventions and opportunities for offenders, we will be able to sustain the public safety results that we produce now.

**Senator Wallace:** Is it your understanding that additional funding will be provided?

**Mr. Head:** That is our understanding, yes.

**Senator Wallace:** Is that through the Department of Justice Canada?

**Mr. Head:** That is right. We go through a process to turn the assumptions into calculations.

**Senator Wallace:** Yes.

**The Chair:** I believe your minister has made some announcements. Unfortunately, despite our efforts, it has not been possible to have the minister appear before this committee. Could you give us a brief summary of whatever it is that has been announced — for the record — for budget, for new prisons and so on?

**Mr. Head:** All of those are going through the normal processes right now, which require approvals through cabinet and Treasury Board. At this point in time, I am not in a position to disclose the numbers. We put forward our assumptions that we have used to assess the bill. Based on those assumptions, we believe that the appropriate calculations will result in the amount of funding that we will require to address the needs of an increased population.

**Senator Joyal:** We had the benefit of testimony by Ms. Lynn Barr-Telford from Statistics Canada. She is the director of the Canadian Centre for Justice Statistics. In her testimony, especially on chart 16 that she handed to us, she projected an increase on

Dans l'autre catégorie, on trouve les délinquants à qui on impose actuellement une peine provinciale en fonction d'un ratio de deux pour un après toutes les déductions. Avec un ratio de crédit d'un pour un, on leur imposera maintenant une peine plus longue; elle sera supérieure à deux ans et les placera sous responsabilité fédérale.

**Le sénateur Wallace :** Très bien. Comme vous le dites, si le projet de loi C-25 est adopté, on pourrait accorder un crédit d'un pour un ou d'un et demi pour un.

**M. Head :** Oui, ce pourrait être un et demi pour un.

**Le sénateur Baker :** Ce pourrait être zéro.

**Le sénateur Wallace :** Oui, si le ratio est d'un pour un.

Dans votre conclusion, vous dites que même si le projet de loi amène des changements et de nouveaux défis pour votre service, vous croyez tout de même être en mesure de vous acquitter de votre mandat et d'atteindre les résultats auxquels les Canadiens s'attendent chaque jour en matière de sécurité publique.

Même en tenant compte des répercussions possibles du projet de loi C-25, vous pouvez fonctionner efficacement et fournir les services que les Canadiens réclament.

**M. Head :** Oui, sénateur. Nous croyons que si nous recevons les fonds qui y sont associés, pour offrir les programmes, les interventions et les ressources voulus aux délinquants, nous serons en mesure d'atteindre les résultats que nous obtenons actuellement en matière de sécurité publique.

**Le sénateur Wallace :** À votre avis, recevrez-vous un financement additionnel?

**M. Head :** C'est ce à quoi nous nous attendons.

**Le sénateur Wallace :** Par l'entremise du ministère de la Justice du Canada?

**M. Head :** Oui. Nous sommes en train de transformer nos hypothèses en calculs.

**Le sénateur Wallace :** Oui.

**La présidente :** Je crois que votre ministre a fait certaines annonces. Malheureusement, malgré nos efforts, nous n'avons pas réussi à le faire comparaître à ce comité. Pourriez-vous nous résumer brièvement ce qu'il a annoncé — aux fins du compte rendu — notamment en ce qui concerne le budget et les nouvelles prisons?

**M. Head :** Toutes ces questions suivent leur cours normal et nécessitent l'approbation du Cabinet et du Conseil du Trésor. À ce stade-ci, je ne suis pas en mesure de vous donner de chiffres. Nous avons présenté les hypothèses que nous avons utilisées pour évaluer le projet de loi. Nous croyons que les calculs appropriés nous permettront de recevoir le financement dont nous aurons besoin pour répondre aux besoins découlant de l'augmentation de la population.

**Le sénateur Joyal :** Nous avons entendu le témoignage de Mme Lynn Barr-Telford, de Statistique Canada. Elle est la directrice du Centre canadien de la statistique juridique. Dans son témoignage, en particulier dans le graphique 16 qu'elle nous a

average of 11 per cent of additional inmates if Bill C-25, as it is drafted now, is implemented. Does that roughly meet the calculation that you have done in that regard?

**Mr. Head:** I am not sure of the assumptions that Statistics Canada used in arriving at their number. We have looked at assumptions in terms of the flow through the system over the last few years; we have looked at the numbers in terms of anticipating those offenders who we believe got two-for-one sentencing. I am not sure of the basis for the assumptions that Statistics Canada used.

**Senator Joyal:** What are your assumptions? What is the figure you have for the increase?

**Mr. Head:** At this point, I cannot disclose the numbers because they are considered to be cabinet confidence. On the assumptions, we have looked at the number of offenders who were primarily serving a sentence of two to three years. We looked at the flow through over the last couple of years to get the average. We made some assumptions around the significant percentage of offenders who were receiving a two-for-one ratio. We then made some assumptions around the fact that the majority of those offenders would probably be receiving one-for-one credit for time served and arrived at some base numbers.

**Senator Joyal:** However, we cannot have those numbers?

**Mr. Head:** At this point in time, they are in the realm of cabinet confidence, and I am not able to disclose them.

**Senator Joyal:** I can understand your position. However, you will understand that in our position, we are asked to accept a bill whereby we must convince ourselves that the implication of the implementation of this bill will not make the system worse but will, in fact, at least make things equal to what they are now, although some of the inmates population are in a dire situation. Here, I am referring to the Aboriginal people. If I understood your background, you were in the Yukon and Saskatchewan where they have a large Aboriginal inmate population.

It is difficult for us — and, I am putting it in the most diplomatic terms — to accept your testimony that you have done the calculation, but we cannot figure out those calculations because they are cabinet documents. I think that it is part of the overall picture of our role to have a principled position and to have real figures and the real financial impact of this bill, especially if the calculations have been done. If you had told us that you had not made those calculations, then I would understand that you would do it when you were faced with the challenge. However, it is quite clear that you understand the implication of this bill.

We, as legislators, are requested to accept this bill without the proper figures and without understanding its impact. You will understand that it is difficult for us to move on with this, especially when we heard from the correctional investigator and the executive director of the Office of the Correctional Investigator who described a system that, to put it in mildly,

distribué, elle dit prévoir une augmentation moyenne de 11 p. 100 de la population carcérale si le projet de loi C-25 est adopté dans sa forme actuelle. Cette prévision correspond-elle à peu près aux calculs que vous avez effectués?

**M. Head :** Je ne sais pas quelles hypothèses Statistique Canada a utilisées pour arriver à ce chiffre. Nous avons pris les admissions dans le système au cours des dernières années; nous avons examiné le nombre de délinquants qui d'après nous, ont reçu un crédit de détention provisoire de deux pour un. Je ne sais pas sur quelles hypothèses s'est fondé Statistique Canada.

**Le sénateur Joyal :** Quelles sont vos hypothèses? Quelle est votre estimation de l'augmentation?

**M. Head :** À ce stade-ci, je ne peux pas vous dévoiler les chiffres, parce qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet. Quant à nos hypothèses, nous avons examiné le nombre de délinquants qui purgeaient des peines de deux ou trois ans ainsi que l'admission des détenus au cours des dernières années pour calculer la moyenne. Nous avons établi des hypothèses en nous fondant sur le pourcentage important de délinquants qui recevaient un crédit de deux pour un et le fait que la majorité de ces délinquants recevraient probablement un crédit de détention provisoire d'un pour un, et nous en sommes arrivés à des chiffres de base.

**Le sénateur Joyal :** Cependant, nous ne pouvons pas obtenir ces chiffres?

**M. Head :** À l'heure actuelle, ils sont confidentiels, et je ne peux pas les divulguer.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends votre position. Cependant, vous comprendrez également qu'on nous demande d'accepter un projet de loi, avec la conviction que sa mise en œuvre ne nuira pas au système, mais fera en sorte que les choses restent au moins comme elles sont actuellement, même si certains groupes de détenus se trouvent en piètre situation. Je parle ici des Autochtones. Si j'ai bien compris, vous avez travaillé pour les services correctionnels du Yukon et de la Saskatchewan, qui ont une forte population carcérale autochtone.

Il est difficile pour nous — et je le dis avec le plus de tact possible — d'accepter votre affirmation selon laquelle vous avez fait des calculs, mais que nous ne pouvons pas les consulter parce qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet. Je crois que cela fait partie de notre rôle général que d'adopter une position de principe de même que de connaître les chiffres et l'impact financier réels de ce projet de loi, surtout si les calculs ont été faits. Si vous nous aviez dit que vous n'aviez pas effectué ces calculs, alors j'aurais compris que vous alliez le faire quand vous seriez confrontés au problème. Toutefois, il est assez clair que vous connaissez les répercussions potentielles de ce projet de loi.

On nous demande, en tant que législateurs, d'accepter ce projet de loi sans avoir tous les chiffres suffisants en mains et sans comprendre ses répercussions. Vous comprendrez qu'il est difficile pour nous de le faire, d'autant plus que l'enquêteur correctionnel et le directeur exécutif du Bureau de l'Enquêteur correctionnel nous ont décrit un système qui, c'est le moins qu'on puisse dire,



does not function on gold — that is, on the basis of the number of inmates who can have access to the rehabilitation programs that will make them safer when they leave the Correctional Service of Canada.

We are put in a situation whereby we have a witness who tells us that without the proper money, we will create more problems. We were expecting the figures from you because we were told by the previous witness to ask Mr. Head, that you would give us the figures. I understand that you have the figures but that you are barred from giving them to us.

**Mr. Head:** If the numbers were in the public domain, I would gladly be able to speak to them and explain them to you. However, they are not, and I am just not in a position to disclose them. I can talk to you about how we are planning to respond to the needs of the offenders; I can talk to you about some of the gaps that the correctional investigator probably pointed out in relation to programs. However, the numbers are not in the public domain, and I am not at leisure to disclose those numbers.

**The Chair:** Senator Joyal, do you mind if Senator Baker has a supplementary?

**Senator Joyal:** No; this is on an issue that I had. I have the charts here from Ms. Barr-Telford, chart 16. We asked a question specifically on that, namely, the impact on those who are presently in the provincial penitentiary system and will be rolled over into the federal penitentiary system and those in the federal penitentiary system who will have to serve longer sentences within the federal penitentiary system. We are trying to understand the implementation of this bill, and you say to us that, yes, you have done that, that you have an understanding of the system so that you know where you can see the wave coming and how you will deal with the wave. We were told that the figure is 10 per cent to 12 per cent. Those are not my own calculations. They come from the other experts who the chair and the steering committee called upon to try to help us understand this bill.

I understand your limit to answer the question, but you must understand that we were told by other witnesses to question you. However, when you come here, we cannot get the answer that we need. We were told by the previous witnesses that the impact of this bill in the system will be tremendous because of a shortage of money in the system to provide for adequate services to maintain it in a proper balance of serving the Canadian public by releasing inmates who have a greater chance of rehabilitation once they have served their terms.

**Mr. Head:** Again, senator, if I was in a position to share those numbers, I would do that; there is absolutely no question about it.

In terms of the generalities of what I can talk about, there is no question that we see the increase as a significant increase for us. We see it as one that will require us to build some additional permanent accommodation, as I mentioned in my opening comments. It is also significant enough that we would require the funding to increase our capacity to deliver education programs, correctional programs, employment skills programs and our community supervision capacity, as well.

n'est pas conçu de façon à tenir compte du nombre de détenus pouvant avoir accès aux programmes de réhabilitation qui les aideront à retourner dans la société en toute sécurité lorsqu'ils quitteront le Service correctionnel du Canada.

Nous avons un témoin qui affirme que si les fonds nécessaires ne sont pas investis, nous allons avoir davantage de problèmes. Nous nous attendions à ce que vous nous fournissiez des chiffres, car le témoin qui vous a précédé nous a dit que M. Head les avait. Or, vous avez les chiffres en main, mais vous ne pouvez pas les divulguer.

**M. Head :** Si les chiffres relevaient du domaine public, je vous en expliquerais volontiers la teneur. Toutefois, comme ils n'ont pas été rendus publics, je ne peux vous les donner. Je peux vous dire comment nous prévoyons répondre aux besoins des délinquants, ou encore vous parler des lacunes que l'enquêteur correctionnel a probablement relevées dans les programmes. Toutefois, étant donné que les chiffres ne relèvent pas du domaine public, je ne peux les dévoiler.

**La présidente :** Sénateur Joyal, le sénateur Baker souhaiterait poser une question supplémentaire.

**Le sénateur Joyal :** D'accord. Ce point me préoccupe. J'ai ici les tableaux, y compris le tableau 16, que nous a remis Mme Barr-Telford. Nous avons cherché à connaître de manière précise l'impact qu'aurait le projet de loi sur les délinquants actuellement sous responsabilité provinciale qui seront transférés dans le système carcéral fédéral, et les délinquants du ressort fédéral qui vont devoir purger des peines plus longues. Vous nous dites que vous avez étudié la question, que vous connaissez le système, que vous avez une idée des problèmes qui vont se poser et des solutions que vous allez y apporter. On nous a cité un chiffre qui se situe entre 10 et 12 p. 100. Ce n'est pas moi qui ai fait ce calcul, mais les experts auxquels le président et le comité de direction ont fait appel pour nous aider à comprendre le contenu du projet de loi.

Vous dites ne pas pouvoir répondre à la question. Je tiens à préciser que ce sont les autres témoins qui nous ont demandé de vous la poser. Or, vous vous présentez devant nous, et il nous est impossible d'obtenir une réponse. D'après les témoins que nous avons entendus, le projet de loi va avoir un impact majeur sur le système, car il n'y a pas suffisamment de fonds pour fournir des services adéquats, assurer la sécurité des Canadiens et remettre en liberté les délinquants qui ont le plus de chances de se réadapter, une fois leur peine purgée.

**M. Head :** Encore une fois, sénateur, si je pouvais vous fournir ces chiffres, je le ferais. C'est certain.

De manière générale, il est vrai que le nombre de délinquants va augmenter de façon notable. Nous allons devoir nous doter de nouvelles installations permanentes, comme je l'ai mentionné dans ma déclaration liminaire. Nous allons également avoir besoin de fonds pour offrir davantage de programmes de formation, de programmes correctionnels, de programmes axés sur l'acquisition de compétences liées à l'emploi et aussi pour accroître la surveillance dans la collectivité.

The question that keeps getting asked is whether it is a significant increase. The answer is yes, and it is one that requires an investment both from the accommodation side and the programming side.

However, senator, if I was permitted to give you those numbers, I actually would have included them in my opening comments.

**The Chair:** Senator Joyal, you have sparked a long list of people who want supplementary questions.

**Senator Joyal:** It is part of the debate. I thought at the end of the day, we would have a greater understanding of the impacts.

**The Chair:** We all had hopes.

**Senator Baker:** While I can understand cabinet secrecy is a well-established principle for withholding certain information, I wonder if the witness could be asked, Madam Chair, first, is it not true that the Correctional Service of Canada does rely upon the expertise of Statistics Canada in the formulation of their figures; and, second, whether he would care to comment on the accuracy of the work being done by Statistics Canada, as far as their figures are concerned?

**The Chair:** I think you have just put that question to Mr. Head, Senator Baker.

Mr. Head, would you care to respond?

**Mr. Head:** As I mentioned before, the figures that we used were figures that were based on the number of offenders who have two- to three-year sentences, looking at the admission rates. Those were not figures that we derived from Statistics Canada. We have our own systems that capture that data.

**Senator Baker:** You give that information to Statistics Canada when they ask for it, is that correct?

**Mr. Head:** They have that for producing their annual reports.

**Senator Baker:** Yes, they do. This is what the witness told us; it is where they got the information in arriving at their figure. You would not go so far as to say that Statistics Canada's figures are not well founded, would you?

**Mr. Head:** Oh, no, not at all.

**Senator Baker:** Of course you would not. Given that they have done the same system, we can draw inferences from that. Madam Chair, I would assume that the 11 per cent would be accurate.

**The Chair:** I think that in fairness to Ms. Barr-Telford, she did stress that it was just a projection or an estimate. She was not the only one, incidentally, who came up with a projection of that order of magnitude. In fairness to her, I want to say that she was not making a firm forecast. She was making a projection based on what was currently available in terms of information, et cetera. Nonetheless, as I say, she is not the only one who came up with a comparable number.

La question qui revient sans cesse est la suivante : peut-on qualifier cette augmentation d'importante? La réponse est oui. Il faudra investir davantage et dans l'hébergement et dans les programmes.

Je tiens à ajouter, sénateur, que j'aurais inclus ces chiffres dans ma déclaration liminaire si j'avais pu le faire.

**La présidente :** Sénateur Joyal, en raison de votre intervention, il y a maintenant une longue liste de personnes qui souhaitent poser des questions supplémentaires.

**Le sénateur Joyal :** Cela fait partie du débat. Je pensais que nous aurions, en bout de ligne, une meilleure idée l'incidence du projet de loi.

**La présidente :** Nous l'espérons tous.

**Le sénateur Baker :** Il est vrai que le secret ministériel est un principe bien établi que l'on invoque pour éviter de divulguer certains renseignements. Or, madame la présidente, je me demande si je peux poser les questions suivantes au témoin : d'abord, n'est-il pas vrai que le Service correctionnel du Canada se fonde sur les données de Statistique Canada pour établir ses chiffres? Ensuite, à son avis, est-ce que les données de Statistique Canada sont fiables?

**La présidente :** Vous venez de le faire, sénateur Baker.

Monsieur Head, souhaitez-vous répondre?

**M. Head :** Comme je l'ai déjà mentionné, les chiffres que nous avons utilisés se fondent sur le nombre de délinquants qui, selon les taux d'admission, purgent des peines de deux à trois ans. Ces données ne proviennent pas de Statistiques Canada, mais de nos propres systèmes.

**Le sénateur Baker :** Et vous communiquez cette information à Statistique Canada quand il vous en fait la demande?

**M. Head :** Ils s'en servent pour produire leurs rapports annuels.

**Le sénateur Baker :** En effet. C'est ce qu'a laissé entendre le témoin. Ils se sont appuyés là-dessus pour arriver à ces chiffres. Vous n'iriez pas jusqu'à dire que les données de Statistique Canada sont peu fiables, n'est-ce pas?

**M. Head :** Non, absolument pas.

**Le sénateur Baker :** Vous ne le feriez pas, bien sûr. Comme ils ont suivi la même démarche, nous pouvons déduire, madame la présidente, que le 11 p. 100, est exact.

**La présidente :** Pour être juste envers Mme Barr-Telford, elle a insisté pour dire qu'il s'agissait uniquement d'une projection, d'une estimation. Elle n'est pas la seule, en passant, à avoir fourni un tel pourcentage. Il ne s'agissait pas d'un chiffre précis, mais d'une projection fondée, entre autres, sur les renseignements actuellement disponibles. Encore une fois, elle n'est pas la seule à avoir fourni un chiffre comparable.



**Senator Baker:** However, I would suggest that you would have to make a decision here because, as you understand by section 115 of the Criminal Code, this is a judicial proceeding in which questions must be answered and there must be a reason for not answering.

**The Chair:** I think that Mr. Head has given us an acceptable reason for his inability to answer a question even though he does know the answer to the question. It is extremely regrettable that the minister has not found it possible to appear before this committee.

**Senator Wallace:** I must say I find it somewhat disappointing that we have before us Mr. Head, who is responsible for the Correctional Service of Canada and is obviously very familiar with its operations.

I take it you have done a serious analysis of the impact of Bill C-25. It was not something taken lightly. You said to us that you believe you can meet the requirements and the demands of our country if Bill C-25 is implemented; you feel comfortable with that.

I find it disconcerting that the suggestion would be that we would disregard or discount your testimony because we do not have all of the numbers before us. I would seriously doubt anyone among us is as capable of going through and doing that financial analysis to the extent you are able to.

We have heard the demands that will be put on CSC that could result from the impact of Bill C-25. Once again, do you feel comfortable that you can provide an adequate correctional system if Bill C-25 is implemented, that you will have the resources and that you have thought this through adequately in appearing before us today and giving your evidence?

**Mr. Head:** Senator, to answer your question quite shortly and bluntly, yes. I believe that we have done a very thorough analysis of the impact based on a set of assumptions. To be honest, absolutely no data exists for us to go to for some of the assumptions, short of doing a file review of 50,000 offenders across the country. We have made some very significant assumptions that allow us to do the planning that we need, both from an accommodation perspective and, just as importantly, from the delivery of programs to meet the needs of the offenders.

As I pointed out, we will have challenges in the short term; we cannot build units overnight. We will have some short-term challenges but, in the long term, I strongly believe the resourcing will be there for us to meet the assumptions and will allow us, again, to produce the types of results that we are producing now.

**Senator Wallace:** I take it the programs you would be providing are those that would relate very much to the rehabilitation of those who are incarcerated?

**Mr. Head:** That is very much the case. I would like to point out, senator, that part of what we are doing within the Correctional Service of Canada now is addressing some of the issues that the correctional investigator has pointed out around the access to programs within the system. We are actually

**Le sénateur Baker :** Quoi qu'il en soit, il va falloir prendre une décision, car, comme le précise l'article 115 du Code criminel, il faut répondre aux questions posées dans le cadre d'une procédure judiciaire, et tout refus de le faire doit être motivé.

**La présidente :** Je crois que la raison donnée par M. Head est acceptable, bien qu'il connaisse la réponse à la question. Il est vraiment regrettable que le ministre n'ait pas pu comparaître devant le comité.

**Le sénateur Wallace :** En effet. Nous avons devant nous M. Head, qui est responsable du Service correctionnel du Canada et qui connaît manifestement bien le fonctionnement de celui-ci.

Je présume que vous avez procédé à une analyse approfondie des effets du projet de loi C-25, que vous n'avez pas pris cette tâche à la légère. Vous avez dit que vous croyez pouvoir répondre aux exigences des Canadiens si le projet de loi C-25 est adopté. Vous êtes sûr de pouvoir le faire.

Je trouve déroutant que l'on puisse laisser entendre que votre témoignage ne sera pas pris en compte parce que nous n'avons pas tous les chiffres en main. Je doute sérieusement que quelqu'un, ici, puisse effectuer une analyse financière aussi détaillée que celle que vous avez réalisée.

On nous a expliqué les répercussions que l'adoption du projet de loi C-25 pourrait avoir sur le SCC. Encore une fois, croyez-vous être en mesure de fournir des services correctionnels adéquats si le projet de loi C-25 est mis en œuvre, d'avoir accès aux ressources nécessaires pour le faire? Avez-vous bien réfléchi à tous les arguments invoqués devant nous aujourd'hui?

**M. Head :** Franchement, oui. Nous avons mené une étude très détaillée de l'impact du projet de loi en nous appuyant sur une série d'hypothèses. Pour être honnête avec vous, il n'existe pas de données sur lesquelles fonder certaines des hypothèses qui ont été émises. Pour y arriver, il faudrait passer en revue le dossier de 50 000 délinquants de toutes les régions du pays. Nous avons, à partir de postulats bien définis, établi des plans concernant les installations et, tout aussi important, les programmes qui seront jugés nécessaires pour répondre aux besoins des délinquants.

Comme je l'ai indiqué, nous aurons des défis à relever à court terme. Les installations ne peuvent être construites en 24 heures. Donc, nous aurons des défis à court terme, mais à long terme, je suis convaincu que nous aurons accès aux ressources nécessaires pour répondre aux besoins et, encore une fois, obtenir le genre de résultats que nous connaissons déjà.

**Le sénateur Wallace :** Je présume que les programmes que vous allez offrir auront pour objet de favoriser la réadaptation de ceux qui sont incarcérés?

**M. Head :** C'est exact. Je tiens à signaler, sénateur, que le Service correctionnel du Canada s'attarde à régler certains des problèmes relevés par l'enquêteur correctionnel touchant l'accès aux programmes au sein du système. Nous sommes en train de revoir toute notre démarche pour que les délinquants puissent

doing a major revamp of our programming model so that we can get offenders involved in programs much earlier in their sentence, for example, at the time they are actually being admitted, so that they have an opportunity to, at least, make a submission to be considered at the parole board at an earlier date than their statutory release date.

Regardless of Bill C-25, we are currently making changes within the system to make access to programs for offenders more accessible faster so that we do not have offenders going out later in their sentence. We know the sooner that we get them involved in programs and get them involved in a gradual release back to the community, the greater chance that we will produce the public safety results Canadians expect from us.

**Senator Wallace:** That is very encouraging to hear.

**Senator Nolin:** The questions put by my colleagues, Senator Baker and Senator Wallace, have provided an answer to my question. Therefore, I understand that the calculations or results that Statistics Canada provided are not that different from the ones you have, is that not correct?

**Mr. Head:** Again, I do not know the assumptions that Statistics Canada applied to the numbers. The numbers they had are numbers that would have come from our system and from the provincial system. I can only assume the assumptions they used to arrive at their definitive number are maybe close; however, I do not know what their assumptions were.

**Senator Nolin:** We have to respect cabinet confidence.

**The Chair:** Mr. Head has to respect that.

**Senator Nolin:** We have to accept his testimony on that.

**Senator Joyal:** I would like to translate for you, Mr. Head, what we just heard in French before you arrived to testify in this room tonight: The current problem with programming is access. CSC allocates only 2 per cent of its total annual budget to offer programming. For now, offenders have to contend with long waiting lists for programs, cancelled programs because of insufficient funding or lack of trained facilitators, delayed conditional release because of the service's inability to provide timely programs required to complete their correctional plans and longer time served before parole consideration. The situation is becoming critical as more and more offenders are released later in their sentences and, too often, having not received the necessary programs and treatment to increase their chance of success in the community.

That is from Mr. Zinger who happens to be the executive director and general counsel at the Office of the Correctional Investigator.

entamer les programmes beaucoup plus tôt, par exemple, dès qu'ils sont admis dans un établissement, et avoir l'occasion, à tout le moins, de présenter une demande à la commission des libérations conditionnelles bien avant leur date de libération d'office.

Que le projet de loi C-25 soit adopté ou non, nous sommes en train d'apporter des changements au système pour que les délinquants aient accès aux programmes plus rapidement afin d'éviter qu'ils ne soient remis en liberté plus tard au cours de leur peine. S'ils participent aux programmes plus tôt et qu'ils retrouvent graduellement leur liberté au sein de la collectivité, il sera plus facile pour nous de fournir aux Canadiens les résultats en matière de sécurité publique qu'ils attendent de nous.

**Le sénateur Wallace :** Je trouve vos propos fort encourageants.

**Le sénateur Nolin :** Les questions posées par les sénateurs Baker et Wallace m'ont permis d'obtenir la réponse que je recherchais. Ainsi, les calculs ou les chiffres fournis par Statistique Canada ne diffèrent pas tellement des vôtres?

**M. Head :** Encore une fois, je ne connais pas les hypothèses sur lesquelles Statistique Canada s'est fondé. Leurs chiffres correspondaient à ceux fournis par notre système et de celui de la province. Je peux simplement présumer qu'ils ont eu recours aux mêmes hypothèses que nous. Cependant, je ne connais pas la teneur de celles qu'ils ont retenues.

**Le sénateur Nolin :** Nous devons respecter le fait que les documents du cabinet sont confidentiels.

**La présidente :** M. Head est tenu de respecter cette règle.

**Le sénateur Nolin :** Nous devons accepter son témoignage en nous appuyant sur ce principe.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais vous expliquer, monsieur Head, ce que les témoins nous ont dit, en français, avant que vous n'arriviez ici, ce soir. Le problème actuel concernant les programmes en est un d'accès. Le SCC ne consacre que 2 p. 100 de son budget annuel aux programmes. Pour l'instant, les délinquants doivent composer avec de longues listes d'attente, l'annulation de programmes à cause d'un financement insuffisant ou de la pénurie d'intervenants qualifiés, des libérations conditionnelles reportées en raison de retards dans la prestation de programmes, ce qui signifie que les délinquants mettent plus de temps à réaliser leur plan correctionnel, et des périodes d'incarcération plus longues avant d'être considérés pour la libération conditionnelle. La situation devient critique puisque de plus en plus de délinquants sont mis en liberté plus tard au cours de la peine et, trop souvent, sans avoir suivi les programmes et les traitements nécessaires pour augmenter leurs chances de réussite dans la collectivité.

C'est ce que nous a dit M. Zinger, directeur exécutif et avocat général auprès du Bureau de l'enquêteur correctionnel.



You testify after him and tell us that everything is fine, which you expect us to believe after we have heard that testimony and those of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies and The John Howard Society of Canada, who happen to be in the field, if not on the floor, of the cells of the prisons of Canada.

I want to believe you. I know you are an honest gentleman and have served Canadians well in your career. However, you will understand that with that statement coming from the investigator, I entertain a small doubt about the easiness with which this bill will be implemented, considering the condition in which the Canadian prisons operate in terms of programming these days.

**Mr. Head:** Let me reassure you. I do not want to leave you or any of the other senators with the impression that what we are about to do will be a cakewalk. There is no question about that. We have some challenges, as I mentioned in my opening comments, that we will face with this bill. We have some current challenges that we face right now.

I do want to respond to the word "critical." I am not sure that I would describe the state of correctional programs in our service as being in a critical condition. We have some challenges in making programs available to all offenders in a timely way. We continue to produce the public safety results that we have for the last couple of years, so we are not seeing a significant shift in that.

As I said, we are making some changes in how we deliver programs within the organization. The number of 2 per cent has been used in the past, and when you look at correctional programs by themselves, the number is around there. We spend about \$56 million on correctional intervention programs; we spend about \$20 million on education programs; and we spend about \$47 million on employment skills and employability skills. That is \$130 million that we spend on interventions for offenders on a \$2.2-billion to \$2.3-billion budget.

In addition to that, we have expenditures that are specific to mental health. We received investments over the last several years for our community mental health initiative — approximately \$29 million over five years. We received an ongoing \$16 million for mental health initiatives within the institutions.

Monies that are available to us to deliver programs have increased significantly over the last couple of years. In addition, we will be receiving, as a result of the strategic review process that we went through, an additional \$44 million. A significant portion of that will be monies for us to invest in violence prevention programs; a revised and shortened intake assessment process so that we can get offenders placed and involved in programs quicker; community maintenance programs so that we have programs that can sustain the offenders once they move to our supervision out in the community; a significant increase in the monies for Aboriginal programs; and an increase in our budget

Or, vous nous dites que tout va bien et nous sommes censés vous croire après avoir entendu son témoignage et ceux de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et de La Société John Howard du Canada, qui travaillent dans ce domaine, c'est-à-dire sur le terrain.

Je veux vous croire. Je sais que vous êtes une personne honnête, que vous vous êtes attaché à bien servir les Canadiens au cours de votre carrière. Toutefois, vous comprendrez qu'à la suite de ce que nous a dit l'enquêteur, j'éprouve quelques doutes au sujet de la mise en œuvre de ce projet de loi, vu les problèmes qui existent dans les prisons canadiennes au chapitre de la prestation des programmes.

**M. Head :** Permettez-moi de vous rassurer. Je ne veux vous donner, ni à vous ni aux autres sénateurs, l'impression que la tâche que nous sommes sur le point d'entreprendre est simple. Loin de là. Le projet de loi, comme je l'ai mentionné dans ma déclaration liminaire, amène des défis. Nous sommes déjà confrontés à certains d'entre eux.

Vous avez qualifié la situation de critique. Je ne crois pas que ce terme s'applique aux programmes correctionnels que nous offrons. Il est vrai que nous éprouvons quelques problèmes pour ce qui est d'offrir des programmes à tous les délinquants en temps opportun. Nous continuons d'atteindre, depuis quelques années, les résultats auxquels nous nous attendons en matière de sécurité publique, de sorte qu'il n'y a aucun changement notable de ce côté-là.

Comme je l'ai indiqué, nous comptons apporter quelques modifications à la prestation des programmes. Quelqu'un a mentionné le chiffre 2 p. 100, et c'est à peu près cela pour ce qui est des programmes correctionnels. Nous consacrons environ 56 millions de dollars aux programmes d'intervention, 20 millions de dollars aux programmes de formation, et 47 millions de dollars à la formation axée sur l'acquisition de compétences liées à l'emploi et améliorant l'employabilité. Donc, nous consacrons 130 millions de dollars aux interventions sur un budget de 2,2 à 2,3 milliards de dollars.

Nous investissons également dans la santé mentale. Nous avons reçu, au cours des dernières années, des fonds que nous avons consacrés à notre initiative sur la santé mentale — environ 29 millions de dollars sur cinq ans. Nous avons reçu un montant additionnel de 16 millions de dollars pour les initiatives sur la santé mentale mises sur pied au sein des établissements.

Les fonds consacrés à la prestation de programmes ont beaucoup augmenté au cours des dernières années. Nous allons recevoir, par suite du processus d'examen stratégique, une somme additionnelle de 44 millions de dollars, dont une bonne partie servira à mettre sur pied des programmes de prévention de la violence; à adopter des mesures visant à revoir et à raccourcir le processus d'évaluation initiale pour que les délinquants puissent entamer leurs programmes plus rapidement; à établir des programmes de suivi dans la collectivité pour les délinquants placés sous notre surveillance au sein de la collectivité et des programmes destinés aux Autochtones. Nous prévoyons par

for what we call “pathways units,” which are units specific to Aboriginal offenders who want to follow an Aboriginal, culturally sensitive healing path.

The use of the word critical is not one I would use to describe the system. Are there challenges? Absolutely. There is no question.

We know that we are not getting offenders into programs as soon as we should. We need to do that. As I pointed out to Senator Wallace earlier, we are revamping our correctional programming model to begin the delivery of programs to offenders at the intake assessment units to give them the basic primers that they would receive for the substance abuse programs, the violence prevention programs and the anger management programs so that they have already have a start on those programs. When they receive their permanent placement into a penitentiary, they will then get plugged right into the programs and not have to wait like they do right now.

There is no question that there are challenges. It is 150 days before an offender starts their first program. Is it critical? That is not the word I would use. We have significant challenges and we are working on that. We have received investments from the government to make those changes that we need to our overall programming regime.

We have also spent a great deal time in the last year looking at how we enhance the employability skills of offenders. We know that even with the work that we do to address what we call their “criminogenic needs,” those factors that led to them to come into the system — substance abuse problems, anger management problems — we have to ensure that they are going out the door with skills that will allow them to find a job so that they can stay out in the community as law-abiding citizens and earn money for themselves and their families.

We are making investments to pursue new pilot projects that will allow the offenders to take advantage of the job market opportunities that are available when they are released.

**Senator Watt:** We have heard a great deal about a lack of access to programs. You mentioned that some new funding is coming with Bill C-25. Will the funding provide better access to the programs for the Aboriginal people?

**Mr. Head:** Yes, senator. One of our priorities in the organization is to increase the opportunities that are available to First Nations, Metis and Inuit offenders. This is one group of offenders that we have probably more challenges with in getting them involved in programs.

We make two streams of opportunities available to Aboriginal offenders: those mainstream programs that non-Aboriginal offenders normally access and the spiritual, culturally sensitive programs.

ailleurs augmenter le budget consacré à ce que nous appelons les « sentiers autochtones », qui sont des environnements propres aux délinquants autochtones qui souhaitent suivre un cheminement adapté à leur culture.

Je n'utiliserais pas le mot critique pour décrire les problèmes auxquels est confronté le système. Y a-t-il des défis à relever? Oui. Il n'y a aucun doute là-dessus.

Nous savons que les délinquants ne participent pas aux programmes aussi vite que nous le souhaiterions. Nous devons nous attaquer à ce problème. Comme je l'ai mentionné plus tôt au sénateur Wallace, nous sommes en train de passer en revue les programmes correctionnels dans le but de permettre aux délinquants d'avoir accès aux programmes dès leur arrivée à l'unité d'évaluation initiale. Ils pourront obtenir les renseignements dont ils ont besoin sur les programmes de traitement de la toxicomanie, les programmes de prévention de la violence et les programmes de maîtrise de la colère. Une fois qu'ils seront placés en permanence dans un établissement, ils pourront participer aux programmes sans délai, et non pas attendre comme ils le font maintenant.

Il y aura des défis à relever. Un délinquant doit attendre 150 jours avant de participer à son premier programme. Est-ce que la situation est critique? Ce n'est pas le terme que j'utiliserais. Nous avons de sérieux défis à relever et nous y travaillons. Nous avons reçu de l'argent du gouvernement pour entreprendre les changements jugés nécessaires à l'ensemble des programmes que nous offrons.

Nous avons passé beaucoup de temps, au cours de la dernière année, à trouver des moyens d'améliorer les compétences liées à l'employabilité des délinquants. En plus de nous attaquer aux facteurs « criminogènes » qui les ont menés dans le système — des problèmes de toxicomanie, de maîtrise de la colère —, nous devons nous assurer qu'ils possèdent les compétences voulues pour trouver un emploi, agir en tant que citoyen respectueux de la loi, et gagner un revenu qui leur permettra de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles.

Nous investissons pour favoriser la mise en œuvre de nouveaux projets pilotes qui permettront aux contrevenants de tirer profit des emplois disponibles à leur libération.

**Le sénateur Watt :** On nous a abondamment signalé que l'accès aux programmes était lacunaire. Vous avez évoqué que de nouveaux crédits seraient accordés dans le cadre du projet de loi C-25. Ces crédits donneront-ils aux Autochtones un meilleur accès aux programmes?

**M. Head :** Tout à fait, sénateur. Nous voulons notamment que de meilleurs débouchés soient offerts aux contrevenants issus des Premières nations et des collectivités métisses et inuites. C'est ce groupe de délinquants que nous avons probablement le plus de difficultés à intégrer aux programmes.

Nous offrons deux genres de programmes aux contrevenants autochtones : les programmes offerts habituellement aux contrevenants non autochtones et ceux adaptés aux différences culturelles des Autochtones.



In the last couple of years, we have started to expand those programs. We will receive some investments starting this year and building up over the next couple of years that will allow us to increase the number of Aboriginal-specific programs. We will have, for example, Aboriginal substance abuse programs and Aboriginal violence prevention programs that involve elders and cultural teachings as part of the program delivery.

As I mentioned earlier, we are also receiving funding to expand our pathways units — units within our penitentiaries where Aboriginal offenders choose to follow a more traditional or cultural healing path — making more units available for Aboriginal offenders to follow that route.

We have more work to do with the Aboriginal offenders than we do with the non-Aboriginal offenders. However, as I said, we have received investments over the last couple of years and will receive additional investments in the coming years.

**Senator Watt:** I would imagine the investment is coming from the Indian and Northern Affairs Canada?

**Mr. Head:** No, it is coming straight from the budget to the Correctional Service of Canada as a result of Budget 2008, Budget 2009 and the strategic reinvestment funds.

**Senator Watt:** Could you give me an idea of the amount of dollars we are talking about here?

**Mr. Head:** I can get that for you. I do not have those numbers off the top of my head. I can supply the dollar figures through the clerk.

**Senator Watt:** You have information that can be made available, is that correct?

**Mr. Head:** That is right, yes.

**Senator Watt:** How many Aboriginal offenders benefit from the programs before they are released?

**Mr. Head:** The exact number is not as high as we want. I do not have the exact participation rates.

**Senator Watt:** The record is kept, though.

**Mr. Head:** Yes, it is. I can provide, through the clerk, the participation rates for both non-Aboriginal and Aboriginal offenders in programs.

**The Chair:** First, am I to understand that it is basically the policy of CSC that inmates of federal institutions should have single occupancy of cells — one cell, one inmate?

**Mr. Head:** That is our desired approach, yes.

**The Chair:** What proportion of inmates are now double-bunked or more?

**Mr. Head:** Right now, it is about 9.7 per cent, so just about 10 per cent of the population.

Nous avons commencé à étendre la portée de ces programmes au cours des dernières années. À compter de cette année, nous recevrons de nouveaux crédits qui seront augmentés au cours des prochaines années, pour que nous puissions accroître le nombre de programmes destinés aux Autochtones, qui auront notamment accès au Programme de prévention de la toxicomanie et au Programme de prévention de la violence pour lesquels nous aurons recours aux aînés et à l'enseignement adapté aux différences culturelles.

Nous recevons, je le répète, des crédits pour améliorer les sentiers autochtones et en augmenter le nombre. Ces sentiers permettent aux Autochtones incarcérés dans nos établissements de choisir un programme de réadaptation davantage axé sur leurs valeurs traditionnelles ou culturelles.

Les contrevenants autochtones nécessitent davantage de notre part que les délinquants non autochtones. Cependant, je le répète, nous avons reçu à cette fin des crédits au cours des dernières années et nous en obtiendrons davantage au cours des prochaines années.

**Le sénateur Watt :** J'imagine que ces crédits proviendront du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien?

**M. Head :** Non, ces montants ont été affectés à Service correctionnel Canada dans le cadre du Budget 2008, du Budget 2009 et des fonds de réinvestissement stratégique.

**Le sénateur Watt :** Pouvez-vous me dire le montant approximatif dont il s'agit?

**M. Head :** Je pourrai vous donner ce renseignement, mais comme je ne le sais pas par cœur, je le transmettrai à la greffière.

**Le sénateur Watt :** Vous pourrez nous fournir ce renseignement, n'est-ce pas?

**M. Head :** Tout à fait.

**Le sénateur Watt :** Combien de contrevenants autochtones ont-ils accès aux programmes avant leur libération?

**M. Head :** Le montant exact n'est pas aussi élevé que nous le souhaitons. J'ignore quel est le taux de participation.

**Le sénateur Watt :** On tient cependant des statistiques à cet égard.

**M. Head :** Effectivement. Je pourrai transmettre à la greffière les taux de participation des contrevenants autochtones et des contrevenants non autochtones.

**Le président :** Voici la première question que je me pose : Service correctionnel Canada a-t-il pour politique d'avoir un seul détenu par cellule dans ses établissements?

**M. Head :** C'est ce que nous souhaitons effectivement.

**Le président :** Quelle est la proportion de détenus qui ne sont pas seuls dans leur cellule?

**M. Head :** À l'heure actuelle, il s'établit à 9,7 p. 100, soit environ 10 p. 100 si nous arrondissons.

**The Chair:** You would expect that to increase, from your testimony.

**Mr. Head:** In the short term, with Bill C-25 being enacted, yes.

**The Chair:** In your testimony, you say that, in the short term, you will also require additional temporary structures to house offenders. What are temporary structures? Are you referring to trailers?

**Mr. Head:** In some cases, they may be trailers in our minimum security facilities. In our minimum security facilities, we have the ability to construct wood-style buildings much quicker than the traditional concrete and bars. We are able to do that in an accelerated fashion.

**The Chair:** You cannot give us any estimates of how much more double-bunking and additional temporary structures you expect. Can you tell us what you define as the short term?

**Mr. Head:** Short term is two to three years.

**The Chair:** You went on to say that, in the long term, you aim to construct more permanent accommodation. When would the long term begin?

**Senator Joyal:** When the short term ends.

**The Chair:** No, there is medium term as well.

**Mr. Head:** Everything being equal and the bill being passed, we would be starting the process for the long term shortly after the bill has been passed because then we have to construct. Construction would take two to three years. We would see taking occupancy of the longer-term solution around year three.

**The Chair:** On the matter of budgets, let us assume for the sake of argument, a 10 per cent increase in population. To maintain the present level of services and accommodation, does that require a 10 per cent budget increase, or are there some economies of scale, for example, just getting more use out of computer programs? Can you give us any guidance?

**Mr. Head:** It does not matter whether it is 10 per cent or any number; we would be looking at whether there were possibilities for economies of scale. The economies of scale would usually come through any design changes that we can make in the facilities. If we were just to say that we would multiply our existing structures, we could not achieve much in efficiencies. However, as we go forward with long-term solutions, i.e. accommodations, we would look at economies of scale through what design could allow us to do. That would be in terms of deployment of staff in a different way based on a different structure.

**The Chair:** How much does a new prison cost?

**Le président :** D'après votre témoignage, ce taux serait susceptible d'augmenter.

**M. Head :** Il devrait effectivement augmenter à la suite de l'adoption du projet de loi C-25.

**Le président :** Dans votre témoignage, vous avez également indiqué que, à court terme, vous aurez besoin d'installations supplémentaires temporaires pour accueillir de nouveaux détenus. Qu'entendez-vous par installations temporaires? S'agit-il de roulottes?

**M. Head :** Il pourrait s'agir parfois de roulottes pour nos établissements de sécurité minimale. À nos établissements de sécurité même minimale, nous pouvons construire les installations en bois beaucoup plus rapidement que les bâtiments en béton avec des barreaux. Nous pouvons le faire d'une façon accélérée.

**Le président :** Vous ne pouvez pas nous donner le nombre supplémentaire de cellules se prêtant à la double occupation et d'installations temporaires dont vous auriez besoin à court terme?

**M. Head :** Lorsque nous parlons du court terme, il s'agit de deux à trois ans.

**Le président :** Vous avez ajouté que, à long terme, vous vouliez construire plus d'installations permanentes. Qu'entendez-vous par le long terme?

**Le sénateur Joyal :** Ce qui vient après le court terme.

**Le président :** Non, c'est le moyen terme.

**M. Head :** Toutes choses étant égales et une fois le projet de loi adopté, nous envisagerions la solution à long terme peu de temps après cette adoption, car il faudrait construire des installations, ce qui nécessiterait de deux à trois ans. D'après nous, la solution à long terme pourrait être mise en œuvre dans un délai d'à peu près trois ans.

**Le président :** En ce qui concerne le budget, présumons, pour les besoins de la discussion, que la population carcérale augmentera de 10 p. 100. Pour offrir le même niveau de services, faudrait-il une augmentation correspondante de 10 p. 100 du budget, ou des économies d'échelle seraient-elles possibles, notamment grâce au recours accru aux programmes informatiques. Pouvez-vous nous donner des précisions à cet égard?

**M. Head :** Que ce soit 10 p. 100 ou un autre pourcentage, nous envisagerions la possibilité de réaliser des économies d'échelle, ce qui se produit habituellement lorsque nous modifions l'aménagement des établissements. Nous ne pourrions guère y parvenir en multipliant simplement le nombre de nos établissements. Cependant, au fur et à mesure que nous mettrions en œuvre les solutions à long terme sur le plan notamment des installations, nous pourrions réaliser des économies d'échelle en fonction de ce que nous permettrait l'aménagement de nos établissements. Nous pourrions en l'occurrence affecter différemment notre personnel.

**Le président :** À combien se chiffre la construction d'un nouvel établissement?



**Mr. Head:** I would have to get back to you with a number. For example, building a medium-security unit costs us about \$20 million; that is a unit of about 100 people. A minimum-security unit costs about \$10 million, and I think an institution costs around \$70 million or \$80 million, but I would have to get back to you.

**The Chair:** Those are orders of magnitude that we can keep in our minds.

**Mr. Head:** Exactly.

**Senator Wallace:** Mr. Head, I have some information here, and I just want to get it on the record and confirm that it is correct. The 2009 budget for Correctional Service of Canada was increased by \$14 million over the previous year, and it would increase over the next three years by another \$48 million.

**Mr. Head:** Yes, by year four in terms of the strategic reinvestment money I was talking about. This year, we got an additional \$14 million, and that ramps up to a permanent increase of \$44 million ongoing each year.

**Senator Wallace:** The funds, which you are not able to provide for reasons of cabinet confidentiality, but the additional funds required to respond to Bill C-25, would be in addition to those monies?

**Mr. Head:** Yes.

**Senator Wallace:** No portion of that would be included within the numbers that you have.

**Mr. Head:** No. Those numbers will carry on based on the current population and activities that we have underway. Anything as a result of Bill C-25 would be on top of all of that.

**Senator Wallace:** It would seem your services are doing well in being funded. That seems to be a significant increase when all is said and done.

**Mr. Head:** For a correctional jurisdiction, it is unheard of to see that type of increase, yes.

**Senator Wallace:** It is unheard of?

**Mr. Head:** Yes.

**The Chair:** What is your basic budget?

**Mr. Head:** It is \$2.3 billion.

**The Chair:** Therefore, \$40 million on \$2.3 billion would be a 2 per cent increase, is that correct?

**Mr. Head:** It would be about 2 per cent, yes.

**M. Head :** Je pourrais vous donner ce renseignement précis ultérieurement. À titre d'exemple, la construction d'un établissement à sécurité moyenne pouvant accueillir environ 100 détenus nous coûte environ 20 millions de dollars. Dans le cas d'un établissement à sécurité minimale, le coût est d'environ 10 millions de dollars, et j'imagine qu'il passerait à 70 à 80 millions de dollars s'il s'agissait d'un établissement à sécurité maximale. Je vous donnerai ce renseignement ultérieurement.

**Le président :** Ce sont là les ordres de grandeur dont nous pouvons tenir compte.

**M. Head :** Tout à fait.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Head, je possède certaines données dont je voudrais vous faire part pour que vous puissiez me confirmer si elles sont exactes. Le budget de Service correctionnel Canada a été augmenté de 14 millions de dollars en 2009 par rapport à celui de l'exercice précédent, et son budget serait accru d'un montant supplémentaire de 48 millions de dollars au cours des trois prochaines années.

**M. Head :** En ce qui concerne le fonds de réinvestissement stratégique dont j'ai parlé, il s'agirait effectivement d'un délai de quatre ans. Pour l'exercice en cours, nous avons obtenu un montant supplémentaire de 14 millions de dollars, ce qui donne une augmentation permanente de 44 millions de dollars.

**Le sénateur Wallace :** Les montants supplémentaires que vous ne pouvez pas dévoiler parce qu'il s'agit d'un secret du Cabinet et dont vous auriez besoin dans la foulée du projet de loi C-25 ne feraient pas partie des chiffres que nous venons d'évoquer, n'est-ce pas?

**M. Head :** Effectivement.

**Le sénateur Wallace :** Ils ne feraient pas partie des chiffres que vous venez de donner.

**M. Head :** Non. Ces montants seront reportés en fonction de la population carcérale et des activités que nous aurons entreprises. Toute somme supplémentaire découlant du projet de loi C-25 viendrait s'y ajouter.

**Le sénateur Wallace :** Il semblerait que votre service correctionnel soit bien financé. En fin de compte, il s'agirait apparemment d'une augmentation importante.

**M. Head :** Il s'agit effectivement d'une augmentation sans précédent, dans le domaine correctionnel.

**Le sénateur Wallace :** Sans précédent?

**M. Head :** Effectivement.

**Le président :** À combien se chiffre votre budget de base?

**M. Head :** À 2,3 milliards.

**Le président :** Par conséquent, 40 millions de dollars sur 2,3 milliards, cela équivaldrait à une hausse de 2 p. 100, n'est-ce pas?

**M. Head :** Environ 2 p. 100, effectivement.

**Senator Joyal:** You have indirectly raised the context of my last question, which deals with prison crowding. The previous witness, Mr. Sapers, from the Office of the Correctional Investigator, gave us disturbing testimony in relation to prison crowding. I want to quote the statistics because he had them:

... prison crowding can lead to increased levels of tension and violence, and can jeopardize the safety of staff, inmates and visitors. As I indicated in my last annual report, the current level of tension and violence within Canada's penitentiaries is already excessive. For example, for the first quarter of this fiscal year —

The first quarter is three months.

— the most recent data available, CSC reported a staggering total of 2,231 security incidents and 577 reported physical injuries to inmates. During this three-month period, the security incidents included assaults on inmates, disciplinary issues, inmate fights, medical emergencies, self-inflicted injuries and three deaths.

That is in three months. Multiply that by four and you have the figures for the year. You will understand that prison crowding seems to be having serious consequences on the lives of inmates and visitors and on the type of prisoners that are released onto the streets once they have served a longer sentence.

I would like to understand what you are telling us. You say that the temporary period would be two to three years. In fact, those figures will be reported for another two to three years, with the pressure of additional inmates on those that are already there.

In other words, the prison crowding as it is now will be exacerbated within the next two to three years, according to what you tell us, in the short term absorbing those new prisoners. You will understand that it is important for us to take that into consideration when we are requested to enact Bill C-25 as it stands now.

**Mr. Head:** I think you can appreciate that those are the issues that worry me on a day-to-day basis. My staff are on the front line dealing with those individuals and have to intervene and try to prevent it. We are not expecting to just sit back and accept those numbers the way they are. We are making efforts to try to deal with the factors that lead to those numbers.

For example, one thing that causes issues around violence in the institutions is the introduction of drugs and the drug trade in the institution. We received a significant investment over the last couple of years to tackle the issue of illicit drugs being introduced into the institution, including monies for increasing the number of drug detector dog teams, technology and staff on the perimeters to prevent what is known as "throw-overs" —

**Le sénateur Joyal :** Vous n'avez pas tout à fait répondu à ma dernière question sur la surpopulation carcérale. Le témoin précédent, M. Sapers, du Bureau de l'Enquêteur correctionnel, nous a livré un témoignage inquiétant à propos de la surpopulation carcérale. Je veux vous citer les statistiques dont il nous a fait part et qu'il avait en mains :

[...] la surpopulation pénitentiaire peut faire croître les tensions et la violence, et mettre en danger la sécurité du personnel, des détenus et des visiteurs. Comme je l'ai mentionné dans mon dernier rapport annuel 2008-2009, le degré actuel de tension et de violence dans les pénitenciers canadiens est déjà considérablement élevé. Par exemple, dans le premier trimestre de l'exercice 2009-2010 —

Le premier trimestre, c'est trois mois.

— données les plus récentes —, le Service correctionnel a recensé un nombre impressionnant de 2 231 incidents de sécurité ainsi que 577 blessures physiques déclarées chez les détenus. Au cours de cette période de trois mois, les incidents de sécurité incluaient des agressions contre des détenus, des problèmes disciplinaires, des combats entre détenus, des urgences médicales, des blessures auto-infligées ainsi que trois décès.

Cela est survenu en trois mois. Si vous multipliez ces chiffres par quatre, vous obtenez le résultat pour une année. Vous comprendrez que la surpopulation carcérale semble entraîner de graves conséquences sur la vie des détenus et des visiteurs ainsi que sur le genre de personnes qui sont libérées une qu'elles ont purgé une très longue peine.

J'aimerais comprendre ce que vous nous dites. Selon vous, la période temporaire serait de deux à trois ans. En fait, ces statistiques vaudraient encore pour une période supplémentaire de deux à trois ans, étant donné les effets qu'entraînerait l'augmentation du nombre de nouveaux détenus sur les personnes déjà incarcérées.

Autrement dit, la surpopulation carcérale, selon vous, s'exacerbera au cours des deux à trois prochaines années à mesure que le nombre de détenus augmentera. Vous comprendrez alors que nous devons absolument en tenir compte au moment où l'on nous demande d'adopter le projet de loi C-25 dans sa version actuelle.

**M. Head :** Vous pouvez comprendre, je pense, que ce sont là les problèmes qui me préoccupent quotidiennement. C'est mon personnel qui doit intervenir auprès de ces détenus pour essayer de prévenir de telles situations. Nous ne restons pas là à nous croiser les bras et à accepter de telles statistiques. Nous déployons des efforts pour nous attaquer aux causes de ces situations.

Ce qui cause notamment cette violence, ce sont la consommation et le commerce de la drogue dans nos établissements. Nous avons reçu beaucoup de fonds pour nous attaquer à ce problème, ce qui nous a permis notamment d'augmenter le nombre d'équipes de maîtres-chiens ainsi que d'acquérir la technologie et d'embaucher le personnel de surveillance du périmètre pour prévenir le problème des « colis



people from the outside sneaking up on our perimeters and launching drugs into the yards for prisoners to secure. Drugs lead to problems, and we are tackling the issue of violence.

The issue of gangs in our institutions is a concern. With more efforts to tackle the gang problems out on the street, they end up in the criminal justice system; they come into the provincial systems; they come into the federal penitentiaries. We are making efforts to address the issue of gangs. For example, we are trying to address the growing number of problems that are associated with Aboriginal gangs in the Prairie provinces. It is a significant problem in the communities. It is a significant problem in our penitentiaries in the West.

We will not just accept these numbers in the next three years; we are making efforts to combat the factors that lead to the issue of security incidents and, more specifically, the issues of violence or assaults against inmates.

**Senator Joyal:** How much does it cost per diem for a federal prisoner?

**Mr. Head:** The average annual cost overall is about \$84,000 per year. That is the combined cost of institutions and community supervision. The average cost, if I recall correctly, for the institution is around \$101,000 and community supervision is around \$23,000 or \$24,000 per year.

**Senator Joyal:** How many federal prisoners do you currently house?

**Mr. Head:** Currently, we have just over 13,000 offenders incarcerated and about 8,800 under community supervision.

**Senator Joyal:** If we make a calculation, without committing you to saying yes or no, with those figures and the per diem, the annual cost of the prisoners, with an average of a 10-per-cent or 12-per-cent increase, we could get the figures of what this bill would cost according to the context in which it is proposed to us?

**Mr. Head:** Nothing is wrong with the logic of your math, senator, but I am not sure what number would result.

**The Chair:** Our very last question will come from Senator Watt. Just before I give you the floor, Senator Watt, I will tell colleagues, and indeed everyone else in this room, that when the public portion of this meeting ends, I will ask for an in camera, two-minute meeting, not more. It will be relatively important for us to do that.

**Senator Watt:** Thank you. Just one more question to get some clarification here.

I understand that a great number of Aboriginal people end up in maximum security penitentiaries.

**Mr. Head:** On average, yes. If we put aside the maximum security, on average, Aboriginal offenders are classified higher than non-Aboriginal offenders, yes.

volants », ces colis de drogue projetés par-dessus les murs et les clôtures des cours des établissements à l'intention des détenus. La drogue est à l'origine de ces problèmes de violence, auxquels nous nous attaquons.

Le problème des gangs dans nos établissements est également préoccupant. La lutte fructueuse contre les gangs de rue a fait augmenter la population carcérale des établissements provinciaux et fédéraux. Nous déployons les efforts nécessaires à cet égard. Nous nous penchons notamment sur la multiplication des problèmes liés aux gangs autochtones dans les Prairies. C'est un problème important dans les collectivités et pénitenciers de l'Ouest.

Au cours des trois prochaines années, nous ne resterons pas les bras croisés devant cet état de fait. Nous déployons les efforts nécessaires pour nous attaquer aux causes de ces incidents de sécurité et, plus précisément, de la violence à l'encontre des détenus.

**Le sénateur Joyal :** Quel est le coût quotidien d'un prisonnier fédéral?

**M. Head :** Un détenu coûte environ 84 000 \$ par année, ce qui comprend la surveillance à la fois dans les établissements et dans la collectivité. Si je me souviens bien, le coût moyen de la surveillance dans l'établissement s'établit à 101 000 \$ et celui de la surveillance dans la collectivité atteint 23 000 ou 24 000 \$.

**Le sénateur Joyal :** Combien y a-t-il de détenus dans les établissements fédéraux à l'heure actuelle?

**M. Head :** Un peu plus de 13 000 détenus sont incarcérés et environ 8 800 sont assujettis à un programme de surveillance dans la collectivité.

**Le sénateur Joyal :** Si nous effectuons le calcul en nous fondant sur ce nombre de détenus, sur les coûts quotidien et annuel d'un prisonnier ainsi que sur l'augmentation moyenne de 10 ou 12 p. 100, nous pourrions déterminer quel serait le coût du projet de loi dans un tel contexte, n'est-ce pas?

**M. Head :** Rien ne cloche dans votre logique mathématique, sénateur. J'ignore cependant quel serait le coût du projet de loi.

**Le président :** La dernière question sera posée par le sénateur Watt. Mais auparavant, je voudrais signaler à mes collègues et, en fait, à toutes les personnes présentes que je convoquerai une séance à huis clos d'au plus deux minutes, à la fin de la présente séance publique. Cette séance est relativement importante pour nous.

**Le sénateur Watt :** Merci. Je voudrais poser une dernière question pour obtenir une précision.

Il semble qu'un grand nombre d'autochtones se retrouvent dans les établissements à sécurité maximale.

**M. Head :** Grosso modo, c'est effectivement le cas. En moyenne, il y a davantage de détenus autochtones que de détenus non autochtones dans les pénitenciers, à l'exception des établissements à sécurité maximale.

**Senator Watt:** Is there funding that will make programs accessible for those people to enter into, as you mentioned earlier?

**Mr. Head:** Yes. We are looking at the Aboriginal programs also being available in the maximum security institutions. For example, at the Kent Institution in Agassiz, British Columbia, we have a pathways-type unit that is being put in place to address the needs of the maximum security Aboriginal offenders. We are making investments at the maximum security level as well.

**Senator Watt:** That is interesting.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Head. It has been slightly frustrating circumstances for you and for us, but you have nonetheless given us quite a large amount of information. We are grateful to you for that and for being here this evening.

(The committee continued in camera.)

---

OTTAWA, Thursday, October 1, 2009

The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:45 a.m. to consider Bill C-25, an Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody)

**Senator Joan Fraser** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** Welcome to the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. We continue our study of Bill C-25, an Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody).

[*English*]

We have Mr. Dave Chomiak, Minister of Justice and Attorney General for Manitoba and Ms. Alison Redford, Minister of Justice and Attorney General for Alberta. Thank you ministers for being here.

I should explain for the record, that we — as I am sure you will agree is only proper — have invited all the provincial and territorial ministers to appear or make submissions on this bill. We are delighted that these two ministers are here in person. We have also received submissions from British Columbia, the Yukon, Nova Scotia and New Brunswick. Nunavut has declined to appear or make a submission. That is for the record so that everyone realizes we are not playing favourites among provinces. We count ourselves lucky to have you here.

**Le sénateur Watt :** Des crédits ont-ils été affectés pour faciliter l'accès des détenus autochtones aux programmes que vous avez évoqués?

**M. Head :** Oui. Nous cherchons à mettre en œuvre les programmes autochtones dans les établissements à sécurité maximale. Par exemple, à l'établissement de Kent d'Agassiz en Colombie-Britannique, nous avons constitué un sentier autochtone pour satisfaire aux besoins des détenus autochtones. Nous affectons donc des fonds dans les établissements à sécurité maximale également.

**Le sénateur Watt :** Voilà qui est intéressant.

**Le président :** Merci infiniment, monsieur Head. La situation a été légèrement frustrante pour vous comme pour nous, mais vous nous avez donné tout de même beaucoup de renseignements. Nous vous en sommes reconnaissants et nous vous remercions de votre présence aujourd'hui.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)

---

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> octobre 2009

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, pour étudier le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

**Le sénateur Joan Fraser** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**La présidente :** Bienvenue au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

[*Traduction*]

Nous avons le très grand privilège aujourd'hui d'accueillir deux ministres de la Justice. Nous recevons M. Dave Chomiak, ministre de la Justice et procureur général du Manitoba, ainsi que Mme Alison Redford, ministre de la Justice et procureure générale de l'Alberta. Monsieur, madame, merci de votre présence.

Je dois expliquer, aux fins du compte rendu, que nous avons — et vous conviendrez, j'en suis certaine, que c'est tout à fait approprié — invité tous les ministres des provinces et territoires à comparaître ou à donner leurs points de vue sur ce projet de loi. Nous sommes ravis de recevoir ces deux ministres ici, en personne. Nous avons par ailleurs reçu des mémoires de la Colombie-Britannique, du Yukon, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. Le Nunavut a refusé de comparaître ou de soumettre des arguments. Je le précise, pour que tout le monde



Ms. Redford, please proceed.

**Hon. Alison Redford, Minister of Justice and Attorney General, Alberta:** Thank you for allowing us to appear today. We are pleased to be here to discuss Bill C-25. My colleague, the Honourable Dave Chomiak, Minister of Justice and Attorney General for Manitoba, along with all western Attorneys General and Solicitors General stand strongly in support of this reform.

Two weeks ago we met in Saskatoon. We identified the need to pass this important legislation as quickly as possible. It was at the top of our agenda. Eliminating the current practice of courts granting two-for-one or even, in some cases, three-for-one credit for pretrial custody has been a matter of longstanding concern to all ministers of justice.

Our justice system must be fair and accountable. This principle protects us all. We also believe that we must send a message about the consequences when laws are broken and people are victimized. In Alberta, our government has made a commitment to ensuring that we build strong and safe communities. We have learned that one of the things that makes people feel safe in their communities is understanding and having confidence in the justice system. We believe that this legislation assists in that plan.

We believe that everyone must be treated equally under the law. The system must also be responsive to society as a whole. As legislators, we have an obligation to represent the community we serve.

The Criminal Code does not set out a formula of calculating the amount of pretrial credit that should be imposed by a sentencing judge. The prevailing practice has been to give credit for twice the amount of time spent in pretrial detention. We have also seen cases where offenders' sentences have been reduced by more than that. In Calgary, my hometown, I recall the case of a convicted heroin dealer who was granted triple credit, which left him with less than a year to spend in prison once he was sentenced to seven years. Examples of this can be seen across the country, including quadruple credit being granted. This is not acceptable. It does not instill confidence in the administration of justice in this country.

The amendments in Bill C-25 will effectively limit credit for time served to one-for-one. However, it will allow for some judicial discretion. Credit may be granted on a 1.5-for-one basis. If the offender has been denied bail because of breaching his or

soit conscient que nous ne favorisons pas certaines provinces plutôt que d'autres. Nous nous estimons chanceux de vous avoir parmi nous.

Madame Redford, veuillez commencer.

**L'honorable Alison Redford, ministre de la Justice et procureure générale, Alberta :** Merci de nous permettre de comparaître aujourd'hui. Nous sommes heureux d'être ici pour discuter du projet de loi C-25. Mon collègue, l'honorable Dave Chomiak, ministre de la Justice et procureur général du Manitoba, de même que tous les procureurs généraux et solliciteurs généraux de l'Ouest, appuient sans réserve cette réforme.

Nous nous sommes réunis il y a deux semaines, à Saskatoon. Nous avons déterminé qu'il était nécessaire d'adopter cet important projet de loi le plus rapidement possible. C'était en tête de nos priorités. L'élimination de la pratique actuelle qui consiste à ce que les tribunaux accordent un crédit de deux pour un ou même, dans certains cas, de trois pour un pour chaque jour de détention avant le procès est une préoccupation de longue date pour tous les ministres de la justice.

Notre système judiciaire doit être juste et transparent. Ce principe nous protège tous. Nous croyons également qu'il nous faut envoyer un message à propos des conséquences encourues lorsqu'on viole la loi et qu'on fait des victimes. En Alberta, notre gouvernement a pris l'engagement de s'assurer que nous construisions les communautés fortes et sécuritaires. Nous avons appris que l'une des choses qui font que les gens se sentent en sécurité dans leurs communautés, c'est de comprendre le système de justice et d'y faire confiance. Nous croyons que ce projet de loi est utile à cet égard.

Selon nous, tout un chacun doit bénéficier d'un traitement égal en vertu de la loi. Le système doit être également répondre aux besoins de la société dans son ensemble. En tant que législateurs, nous avons l'obligation de représenter la collectivité que nous servons.

Le Code criminel n'établit pas de formule pour calculer la quantité de temps alloué pour détention avant le procès que devrait imposer un juge qui prononce la peine. Mais selon la pratique en cours, les juges accordent deux fois le temps passé en détention sous garde avant le procès. Nous avons également vu des cas où les peines des contrevenants avaient été réduites encore plus que cela. À Calgary, la ville d'où je viens, je me souviens du cas d'un revendeur d'héroïne à qui l'on avait accordé un triple crédit, de sorte qu'il s'est retrouvé avec une peine de prison de moins d'un an alors qu'il avait été condamné à purger une peine de sept ans. On peut voir des exemples de ce type partout au pays, y compris un crédit de quatre jours pour un jour en détention provisoire. Ce n'est pas acceptable. Cela n'inspire pas confiance envers l'administration de la justice dans ce pays.

Les amendements au projet de loi C-25 limiteront en fait à un ratio d'un pour un le crédit accordé pour la détention avant procès. Néanmoins, ils permettront un pouvoir judiciaire discrétionnaire. Ainsi, on pourra accorder un crédit selon un

her conditions, credit must be limited to one-to-one. We believe that is very important.

Let us be clear, every person has a right to a bail hearing. However, once a judge has determined that a person should not be released, we need to remember why that person is being held in remand: A judge has either decided that the accused cannot abide by possible conditions for release or the accused is a threat to the community or, as we have seen increasingly across this country, because the accused chooses to be remanded to take full advantage of a potential two-for-one credit.

Every time this third scenario exists, it puts the system in disrepute. We know of many instances where individuals who intend to plead guilty intentionally choose to remain in remand custody as long as possible to maximize the credit that they will ultimately receive. We see the results of that on the news every day.

When offenders play the system in this manner, it only clogs up the system. It clogs up our remand facilities and increases lead times to trial. It reduces the time available to provide post-sentencing programs, which we believe is critical in building safe communities and rehabilitating people that need help. People need to have programs, and once offenders are serving their sentences, programming must be available.

If we do not do this, then this ongoing cycle will perpetuate escalating remand populations, and it contributes to the worsening of remand conditions. The cycle needs to end.

We must protect the integrity of the sentencing process and, in turn, maintain confidence in the justice system. When an offender is granted considerable pretrial credit, the seriousness of the offence may also be diminished. Sentences reduced by double or triple time, which is what happens now — and that is what the public understands happens now — are not true reflections of the damage inflicted on victims and the community. We believe that that must be a consideration in the administration of justice. Victims should feel confidence in the justice system instead of feeling frustration.

We expect much from our judges; judges know that. In Alberta, we have many opportunities to sit in public discussion with judges. I have sat on panels with judges. They have told me they are open and willing to accept whatever legislation is passed. Their job is to interpret the legislation; our job, and our responsibility, is to pass legislation. When we fulfill our

rapport d'un et demi pour un. Si un contrevenant s'est vu refuser une caution parce qu'il n'a pas respecté ses conditions de remise en liberté, son temps alloué ne sera que d'un jour pour un. Nous trouvons cela très important.

Soyons clairs : tout le monde a droit à une enquête sur le cautionnement. Néanmoins, une fois qu'un juge a déterminé qu'une personne ne doit pas être mise en liberté, nous devons nous rappeler pourquoi cette personne est gardée en détention préventive. Le juge aura tranché que l'accusé ne peut se conformer aux éventuelles conditions de mise en liberté, ou qu'il représente une menace pour la communauté. Ou encore, comme nous l'avons vu de plus en plus souvent dans ce pays, cela peut être dû au fait que l'accusé choisit de demeurer en détention préventive pour tirer pleinement avantage d'un éventuel crédit de deux jours pour un.

Chaque fois que ce troisième scénario se réalise, le système s'en trouve discrédité. Nous connaissons beaucoup d'exemples où des individus qui avaient l'intention de plaider coupables ont choisi délibérément de rester en détention préventive le plus longtemps possible pour maximiser le crédit qu'ils en obtiendraient au bout du compte. Nous en voyons les résultats chaque jour aux nouvelles.

Lorsque les contrevenants se jouent ainsi du système, cela ne fait que l'embourber. Cela ne fait qu'engorger nos installations de détention sous garde, en plus d'augmenter les périodes d'attente avant procès et de réduire le temps disponible pour fournir des programmes postsentenciels qui, selon nous, sont essentiels pour bâtir des communautés sécuritaires et pour la réadaptation des personnes qui ont besoin d'aide. Les gens doivent avoir des programmes, et une fois que les contrevenants purgent leurs peines, ils doivent pouvoir accéder à des programmes.

Si nous n'agissons pas, ce cycle ne fera que perpétuer la croissance des populations en détention préventive, ce qui contribuera à empirer les conditions de ce type de détention. Il faut y mettre fin.

Nous devons protéger l'intégrité du processus de détermination des peines et, du même coup, rétablir la confiance envers le système de justice. Lorsqu'on accorde un crédit considérable pour les jours passés en détention avant le prononcé de la peine, la gravité de l'infraction pourrait également s'en retrouver diminuée. Les peines réduites du double ou du triple, comme cela se fait en ce moment — et le public comprend que c'est ce qui arrive actuellement — ne sont pas le reflet fidèle des dommages causés aux victimes et à la communauté. Nous croyons qu'il faudra en tenir compte dans le cadre de l'administration de la justice. Les victimes devraient se sentir confiantes à l'égard du système de justice au lieu de ressentir des frustrations.

Nous attendons beaucoup de nos juges, et ils le savent. En Alberta, nous avons de nombreuses occasions de participer à des discussions publiques avec des juges. J'ai d'ailleurs siégé à des comités en compagnie de juges, qui m'ont dit qu'ils étaient ouverts et disposés à accepter tout projet de loi qui serait adopté. Leur travail consiste à interpréter la loi; notre tâche et notre



responsibility within the justice system and judges fulfill theirs, we are able to have a public policy dialogue that provides the best results and the best justice system for Canadians.

Judges are not only able to work within the laws that we give them but also prepared to discuss this with us in appropriate forums, which is to pass legislation and allow them then to interpret that legislation.

Spelling out the limits on pretrial credit in Criminal Code legislation gives judges clearer direction during the sentencing process. A significant body of recent case law shows that credit for time served has been limited to the range available in the bill, which is one-for-one to 1.5-for-one. However, that is not uniform across the country. We believe that in order for people in this country and in every province to have confidence in the justice system, there must be consistency. They must be able to rely on legislation that is applicable across the land.

A general cap of one-for-one credit for time served gives guidance for judges. It prevents double, triple or quadruple time credit sentence reduction. It still remains sensitive to the circumstances of the offender by leaving the door open to credit a maximum of 1.5-for-one.

Bill C-25 is an initiative to address longstanding concerns of federal-provincial-territorial ministers responsible for justice. Granting excessive credit for pretrial custody only distorts the transparency and integrity of the sentencing system. Again, I emphasize that it undermines confidence in the justice system by the general public. It contributes to remand overcrowding by serving as an incentive for offenders to remain in remand to try to reduce their sentences.

My colleagues and I firmly believe that the sentence a person receives is the sentence they should serve. It is what the public understands. It is how the system should work.

Sentencing guidelines laid out in the Criminal Code take into account the severity of a crime and accommodate rehabilitative programs, which we believe are key to the justice system. The credit-for-time-served practice has become problematic. Abolishing this practice will make our system more accountable. It will help our justice system better meet public expectations. It will ensure that our justice system works in the way that it should. Remand was meant to hold people until they were found guilty and able to serve their sentences and receive the programming that they identified for themselves or that the court identified for them.

responsabilité sont d'adopter des lois. Lorsque nous nous acquittons de nos responsabilités au sein du système judiciaire et que les juges remplissent leur devoir, nous sommes en mesure d'avoir un dialogue sur les politiques publiques qui garantit les meilleurs résultats et le meilleur système de justice qui soient pour les Canadiens.

Non seulement les juges sont capables d'exercer leurs fonctions dans le respect des lois que nous leur donnons, mais ils sont prêts à en discuter avec nous dans le cadre de forums pertinents; il s'agit d'adopter des projets de loi et de leur permettre ensuite d'interpréter ces mesures législatives.

L'indication, dans les dispositions du Code criminel, des limites imposées au crédit relatif à la détention provisoire donne aux juges une orientation plus claire au cours du processus de détermination des peines. Une imposante jurisprudence de décisions récentes démontre que le crédit alloué pour des peines purgées a été limité au ratio établi dans le projet de loi, c'est-à-dire d'un pour un, ou d'un et demi pour un. Néanmoins, cette pratique n'est pas uniforme partout dans le pays. Nous croyons que, pour que la population du pays et de chaque province ait confiance envers le système de justice, il doit y avoir une uniformité. On doit pouvoir compter sur une législation qui s'applique à la grandeur du territoire.

Une limite générale d'un jour pour un jour passé en détention fournit une orientation aux juges. Cela empêche qu'on accorde des réductions de peine selon le double, le triple ou le quadruple du temps de détention avant procès. Cette disposition demeure sensible aux circonstances du contrevenant en laissant la porte ouverte à un crédit maximal d'un jour et demi pour un.

Le projet de loi C-25 est une initiative qui répondra aux préoccupations de longue date des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice. Allouer un temps immodéré ne fait qu'altérer la transparence et l'intégrité du système de détermination de la peine. Et, je le répète, cela mine la confiance du public à l'égard du système judiciaire. Cela contribue au surpeuplement de la population en détention préventive en encourageant les détenus à demeurer en détention sous garde dans le but de réduire la durée de leurs peines.

Mes collègues et moi croyons fermement qu'une peine qu'on inflige à une personne est une peine que cette dernière devrait purger. C'est ainsi que le public l'entend, et c'est ainsi que le système devrait fonctionner.

Les lignes directrices en matière de détermination des peines énoncées dans le Code criminel tiennent compte de la gravité d'un crime ainsi que des programmes de réadaptation, que nous jugeons essentiels au système judiciaire. La pratique du crédit pour la détention avant procès est devenue problématique. L'abolition de cette pratique rendra notre système plus responsable devant la population. Elle aidera à faire en sorte que notre système judiciaire réponde mieux aux attentes du public, et qu'il fonctionne comme il le devrait. La détention préventive a été conçue pour maintenir les gens en détention jusqu'à ce qu'ils aient été reconnus coupables et capables de purger leurs peines et de recevoir les programmes qu'ils ont réclamés, ou que le tribunal leur a attribués.

I encourage the committee to review the proposed legislation in a prompt and an effective manner, as is your custom. I believe, as I said earlier, that the only way that we will get the right policy outcome on these sorts of issues is to ensure that we have a vibrant and dynamic public dialogue between the legislators and the courts. This legislation is an opportunity for that to happen.

Western Attorneys General and Solicitors General strongly support Bill C-25 and urge the federal government, members of Parliament and members of the Senate to ensure that it is passed and implemented as quickly as possible.

**The Chair:** Thank you very much, Ms. Redford. Mr. Chomiak?

[Translation]

**Hon. Dave Chomiak, Minister of Justice and Attorney General, Manitoba:** I am very pleased to be here along with my colleague and friend, Alison Redford.

[English]

I will take a different approach to the comments of my colleague because I agree 100 per cent with what my colleague said. When we met two weeks ago, we represented virtually every political party in Western Canada: the Liberal Party, the Conservative Party, the Saskatchewan Party, and I, from the New Democratic Party. We were at one in our consensus on the importance of this amendment.

A sense of concern exists in Canada about the validity of our criminal justice system. To the average person on the street, the logic or the illogic of the two-for-one remand is a factor. The standard reasons and rationale that I have in my prepared text about the majority of sentenced prisoners now being in remand, the actual conditions in remand versus what conditions in remand were at one time, indicate that if there was a logical reason or there was at one time for the two-for-one remand, it is no longer present. We do many different actions in Alberta, Manitoba and Saskatchewan. For example, we have drug courts, mental health courts and diversionary programs in order to deal with conditions of prisoners.

I practise criminal law. I practised criminal law at a time when our remand centre was of the old style. The new remand centre that we have in Manitoba, which was built 10 years ago, is actually 80 years more current than our major correctional facility. We have 70 per cent of prisoners on remand in the province. When I practiced criminal law, I was told directly by my clients that they wanted to do the two-for-one remand in order to maximize their situations. The other factor is the organized-crime element. When I did criminal law 20 years ago and went into a

J'encourage le comité à étudier le projet de loi rapidement et efficacement, comme il en a l'habitude. Je crois, comme je l'ai dit tout à l'heure, que la seule manière pour nous d'obtenir les résultats de politique voulus quant à ce type de questions, c'est de s'assurer d'avoir un dialogue public dynamique entre les législateurs et les tribunaux. Ce projet de loi représente une occasion en ce sens.

Les procureurs généraux et les solliciteurs généraux de l'Ouest appuient fermement le projet de loi C-25 et demandent instamment au gouvernement fédéral, aux députés du Parlement et aux sénateurs de s'assurer de son adoption et de sa mise en œuvre le plus rapidement possible.

**La présidente :** Merci beaucoup, madame Redford. Monsieur Chomiak?

[Français]

**L'honorable Dave Chomiak, ministre de la Justice et procureur général, Manitoba :** Je suis très heureux d'être ici avec ma collègue et mon amie, Alison Redford.

[Traduction]

Je vais adopter une approche différente de celle prise par ma collègue dans ses remarques, car je suis entièrement d'accord avec ce qu'elle a dit. Lorsque nous nous sommes réunis il y a deux semaines, il y avait des représentants de pratiquement tous les partis politiques de l'Ouest du Canada : le Parti libéral, le Parti conservateur, le parti de la Saskatchewan et moi-même, du Parti néo-démocrate. Nous ne faisons qu'un dans notre consensus quant à l'importance de ces amendements.

Au Canada, il existe un sentiment d'inquiétude à propos de la validité de notre système de justice pénale. Pour une personne moyenne dans la rue, la logique, ou l'absence de logique de la disposition relative à un crédit double pour la détention provisoire y est pour quelque chose dans ce sentiment. Les motifs de décisions et les raisonnements standards qui figurent dans mon texte préparé au sujet de la majorité des détenus dont la sentence a été prononcée, qui se retrouvent maintenant en détention préventive, et les véritables conditions de détention préventive par rapport à ce que ces conditions étaient à une époque, montrent que s'il y a déjà eu un raisonnement logique derrière le crédit double relatif à la détention provisoire, cette logique ne tient plus. Nous appliquons bien des mesures différentes en Alberta, au Manitoba et en Saskatchewan. Par exemple, nous avons des tribunaux de traitement de la toxicomanie, des tribunaux de santé mentale et des programmes de déjudiciarisation pour pouvoir traiter des conditions des détenus.

Je pratique le droit pénal. Je l'ai pratiqué à une époque où nos centres de détention préventive correspondaient à l'ancienne école. Le nouveau centre de détention provisoire que nous avons au Manitoba, qui a été construit il y a 10 ans, est 80 ans plus jeune que nos principaux établissements correctionnels. Dans la province, 70 p. 100 des détenus sont en détention provisoire. Lorsque je faisais du droit criminel, mes clients me disaient de façon directe qu'ils voulaient profiter du crédit double pour la détention provisoire afin d'optimiser leur situation. L'autre



remand centre, virtually no organization existed. Now, our remand centres and all of our centres are organized and have to be isolated because of organized crime.

My point is that conditions have changed. To the public, the concept that someone could do two-for-one time just does not make sense. In Western Canada, we all recognize that valid social conditions and concerns exist in our prison system. Some issues are clearly Aboriginal issues. In Manitoba, the vast majority of our prisoners are First Nations. There are issues of women. We are building a state-of-the-art women's correctional facility for both remand and sentenced offenders that will be state of the art in the world, with gardens and family centres. Alberta has put in place a \$200-million program for community safety. We have put in place measures to ensure that many individuals who would normally come into the criminal justice system do not necessarily have to come into the criminal justice system. Although I suspect that in some cases the remand centre is still somewhat harsher than regular custody, programs are available in most remand centres, also with access to them in most remand centres.

My first federal-provincial-territorial meeting was in 2006. It was passed by all ministers at that time, from all jurisdictions and from all political parties. They were in favour of reform of this section of the Criminal Code. That was three years ago. We urge you to recognize the validity of the position and the fact that we are as one as Ministers of Justice and as Solicitors General. We recognize the issues of concern that may be raised with respect to the individual rights of individuals that this may impact. We are trying to deal with them in another fashion.

We have a long way to go in that regard, but the concept of two-for-one remands to the average person in the Winnipeg, Manitoba, confounds them completely and does not help any of us in our attempts. We have had long discussions and talks, as ministers, in meetings to ensure that the public has confidence in the integrity of the system. This measure will go a small way in restoring the logic and the consistency of what is necessary in the criminal justice system.

**Senator Baker:** I would like to welcome the witnesses here today. The minister from Alberta is not new to Ottawa and to Parliament Hill. She has a long history of being in positions of authority with the governments of the day, going back many years. I also wish to welcome the minister from Manitoba. Thank you for your excellent presentations.

facteur est l'élément du crime organisé. Lorsque je pratiquais le droit pénal, il y a 20 ans, et que j'entrais dans un centre de détention provisoire, il n'existait pratiquement aucune organisation. Maintenant, le crime organisé est présent dans nos centres de détention provisoire, tout comme dans la totalité de nos centres de détention, qui doivent être isolés pour cette raison.

Ce que je veux faire valoir, c'est que les conditions ont changé. Aux yeux du public, la notion qu'une personne puisse purger une peine qui compte pour le double n'a tout simplement pas de sens. Dans l'Ouest canadien, nous reconnaissons tous le fait que des conditions sociales et des préoccupations valables existent dans notre système carcéral. Il est clair que certaines questions concernent les Autochtones. Au Manitoba, la grande majorité de nos prisonniers sont des membres des Premières nations. Il y a également des besoins propres aux femmes. Nous construisons actuellement un établissement carcéral d'avant-garde destiné aussi bien aux contrevenantes en détention provisoire qu'à celles ayant écoupé d'une condamnation, qui sera parmi les plus modernes au monde et qui comprendra des jardins et des centres familiaux. L'Alberta a mis sur pied un programme doté d'un budget de 200 millions de dollars à des fins de sécurité communautaire. Nous avons mis en place des mesures pour faire en sorte que bien des individus qui entreraient normalement dans le système de justice pénale n'aient pas nécessairement à le faire. Bien que je soupçonne que dans certains cas, les centres de détention provisoire demeurent un peu plus sévères que les pénitenciers ordinaires, des programmes sont offerts dans la majorité des centres de détention préventive, et il est possible de s'en prévaloir.

Ma première rencontre fédérale-provinciale-territoriale a eu lieu en 2006. Les ministres alors en poste, qui provenaient de tous les ordres de gouvernement et de tous les partis politiques, ont souscrit à cet amendement. On était en faveur d'une réforme de cette partie du Code criminel. C'était il y a trois ans. Nous vous enjoignons de reconnaître la validité de cette position, ainsi que le fait que les ministres de la Justice et les solliciteurs généraux se sont prononcés d'une seule voix. Nous reconnaissons les préoccupations qui pourraient être soulevées en ce qui a trait aux droits individuels des personnes susceptibles d'être touchées. Nous tentons d'y faire face autrement.

Nous avons beaucoup de chemin à faire à cet égard, mais le concept de crédit double pour la détention provisoire embrouille complètement les gens ordinaires de Winnipeg, au Manitoba, et ne nous est d'aucune aide dans ce que nous tentons de faire. Nous avons eu de longs débats et pourparlers lors de rencontres entre ministres, pour nous assurer que le public ait confiance en l'intégrité du système. Ce projet de loi constituera une petite avancée pour rétablir la logique et l'uniformité des mesures qui s'imposent dans le cadre du système de justice pénale.

**Le sénateur Baker :** Je tiens à souhaiter la bienvenue à nos témoins qui sont ici aujourd'hui. La ministre de l'Alberta n'est pas une nouvelle venue à Ottawa et sur la Colline parlementaire. Elle compte à son actif une longue expérience à exercer des fonctions d'autorité au sein des gouvernements en place, il y a de cela bien des années. Je voudrais également souhaiter la bienvenue au ministre du Manitoba. Merci de vos excellents exposés.

Having said that, let me clarify with you a very important point. You say that all of the Ministers of Justice agree with these amendments to the Criminal Code, and you reference previous submissions that you have made to the federal government about this as a group.

Could you verify to this committee that you did not suggest one-for-one time but that you suggested 1.5-for-one?

**Mr. Chomiak:** Yes, I recall specifically the meeting in Newfoundland at that time. It was an overwhelmingly beautiful site.

**Senator Baker:** Yes.

**Mr. Chomiak:** We had discussed that, but it had been my understanding that subsequent to that the first ministers had agreed to a variation. In the Western ministers' meeting that we attended two weeks ago, we confirmed that ratio.

I believe you are correct in making that determination. I was part of those discussions. I suggest that the amendment before you today is reflective of that insofar as discretion is still provided. The principle enunciated is very much a reflection of the discussion that occurred at that ministerial meeting. I believe, although I cannot be certain, that the first ministers confirmed what is in the amendment today.

Even if I am not correct in that assumption, I can assure you that, during the debate and the discourse in the Newfoundland meeting, I believe that we had settled on a number similar to what is in the present amendment; then it varied. I cannot totally recall the rationale for that. However, the principle of one-for-one and the principle of having the ability for discretion on the 1.5-for-one is clearly reflected in this amendment.

**Senator Baker:** I recall your meeting in Newfoundland.

**Ms. Redford:** I wanted to refer to what I think the rationale was, although I was not at the meeting in Newfoundland. When I became minister, I asked for an explanation as to why there would be this discrepancy between one-for-one and 1.5-for-one. The general public hearing this conversation now are thinking that these people cannot make up their minds.

The very clear idea was that the basic fundamental principle would be a one-for-one credit. However, we did want to ensure some built-in incentive for people held in remand to cooperate, access programs and begin to do the work that would help them improve their life at the other end of whatever experience they were in. If we only had one-for-one and nothing else, we would not allow for that principle to be part of the system.

Cela dit, laissez-moi clarifier avec vous un point très important. Vous avez dit que l'ensemble des ministres de la Justice étaient d'accord avec ces amendements au Code criminel, et vous avez parlé d'arguments que vous auriez fait valoir par le passé au gouvernement fédéral, à titre collectif.

Pourriez-vous confirmer à ce comité que vous n'avez pas proposé une peine d'un jour pour un jour de détention, mais d'un jour et demi pour un jour?

**M. Chomiak :** Oui; je me souviens précisément de la réunion qui a eu lieu à Terre-Neuve à ce moment-là. L'endroit était terriblement beau.

**Le sénateur Baker :** Oui.

**M. Chomiak :** Nous en avons discuté, mais d'après ce que j'ai compris, par la suite, les premiers ministres ont approuvé une modification. Lors de la rencontre des ministres de l'Ouest, à laquelle nous avons participé il y a deux semaines, nous avons confirmé ce ratio.

Je pense que vous avez raison de tirer cette conclusion. J'ai pris part à ces discussions. Je vous dirais que l'amendement dont vous êtes saisis aujourd'hui en est le reflet, dans la mesure où l'on accorde toujours un pouvoir discrétionnaire. Le principe énoncé traduit très fidèlement la discussion qui a eu lieu à cette rencontre entre ministres. Je crois, bien que je n'en sois pas certain, que les premiers ministres ont ratifié ce qui figure dans l'amendement en ce moment.

Et même si je me trompe là-dessus, je puis vous assurer qu'au cours du débat et du discours tenus lors de la rencontre de Terre-Neuve, je pense que nous nous sommes entendus sur un chiffre similaire à celui précisé dans l'amendement actuel; ensuite, il y a eu modification. Je n'arrive pas à me souvenir tout à fait de la logique à cet égard. Toutefois, le principe d'un jour pour un jour de détention, ainsi que la possibilité d'utiliser un pouvoir discrétionnaire pour établir un ratio d'un jour et demi pour un, sont clairement reflétés dans cet amendement.

**Le sénateur Baker :** Je me souviens de votre réunion à Terre-Neuve.

**Mme Redford :** Je voudrais me prononcer sur ce qui était selon moi la logique, bien que je n'ai pas assisté à la réunion de Terre-Neuve. Lorsque je suis devenue ministre, j'ai demandé qu'on m'explique ce qui justifiait cet écart entre le crédit d'un jour pour un jour et d'un jour et demi pour un. Le grand public qui écoute cette conversation en ce moment doit se dire : ces gens n'arrivent pas à se décider.

Il était très clair que le principe fondamental serait un crédit d'un pour un. Néanmoins, nous voulions nous assurer d'intégrer un incitatif pour les personnes en détention provisoire afin qu'ils collaborent, qu'ils accèdent aux programmes et qu'ils entreprennent le travail susceptible de les aider à améliorer leur vie, à l'autre extrémité de toute expérience qu'ils ont pu vivre. Si nous avions seulement la règle d'un jour pour un jour et rien d'autre, nous ne permettrions pas à ce principe de faire partie du système.



**Senator Baker:** However, witnesses, it is important for us to establish exactly what the provinces had asked for, what they had recommended and that you do agree with this amendment because it is approximately correct. The witnesses are correct that it approximates what you asked for; there is no doubt about that. However, the distinction is still there: 1.5-for-one versus one-for-one as a maximum.

We looked at the case law for your provinces. The Court of Appeal sets your case law. I will read one sentence of the headnote from a case in the Manitoba Court of Appeal called *R. v. Young*, 2004:

... credit of one and one-half for one is an appropriate and useful guideline for the sentencing judge in circumstances where ... the harshness of pre-sentence custody is not a factor.

When I go up to today's case law of a month ago, in *R. v. Semple*, of the Manitoba Provincial Court, to check whether they are following that actual guideline, at paragraph 38, I see that they are following that guideline. At paragraph 38, the judge says:

I am not satisfied that his participation in those sessions should result in reducing the credit for his pre-trial custody to 1:1, as such an approach could have the effect of discouraging offenders from participating in the very counseling they require to eventually lead to a crime-free existence. ... I am satisfied that he should be given credit for the time in custody at the rate of 1.5 to 1. ...

That is from Manitoba.

When I go to Alberta, I see the same thing. Your Alberta courts this year do not go with two-for-one. As their example, let us take the *R. v. Bird* case from about a year ago and then proceed to a month ago. In the *R. v. Bird* decision it says:

I have determined that one to one credit is appropriate, given the circumstances and rehabilitative opportunities. ...

I now move to a case about a month ago — I will cut it very short, Madam Chair. The point being that, at various moments in time — and the same applies to Saskatchewan — we find remand time treated as one-for-one, less than one-for-one, 1.5-for-one and two-for-one. It varies on the circumstances of the person who is on remand and who is being sentenced.

Your original suggestion of 1.5-for-one is in agreement with what your courts are saying. However, your one-for-one does not agree with what your courts are saying.

**Mr. Chomiak:** With all due respect, senator, I believe it is common practice in Manitoba to use a two-for-one credit for remand as a general course of action. If the courts are looking for direction or discretion, under this amendment, they would

**Le sénateur Baker :** Toutefois, chers témoins, il est important pour nous d'établir avec exactitude ce que les provinces ont demandé, ce qu'elles ont recommandé, et si vous êtes effectivement d'accord avec cet amendement parce qu'il est à peu près adéquat. Les témoins ont raison de dire que cet amendement équivaut approximativement à ce qui était demandé; cela ne fait aucun doute. Toutefois, la distinction demeure : il s'agit d'un rapport d'un jour et demi par opposition à un rapport maximal d'un jour pour un.

Nous avons examiné la jurisprudence de vos provinces. Cette jurisprudence a été établie par la Cour d'appel. Je vais vous lire une phrase tirée du sommaire d'une décision de la Cour d'appel du Manitoba, dont le titre est : *R. c. Young*, 2004 :

[...] pour le juge qui prononce la sentence dans des circonstances où [...] les conditions de la détention présentencielle n'ont pas été rigoureuses, une balise serait d'allouer un jour et demi pour chaque jour passé sous garde.

Je consulte la jurisprudence pour vérifier le respect de cette ligne directrice. Au paragraphe 38 de l'arrêt *R. c. Semple* rendu le mois dernier par la Cour provinciale du Manitoba, je constate en effet qu'on suit cette ligne directrice :

Je ne suis pas convaincu que sa participation à ces séances doive entraîner une réduction du temps alloué pour sa détention présentencielle à un jour pour chaque jour passé sous garde, car en décider ainsi dissuaderait les contrevenants de participer aux séances de consultation dont ils ont besoin pour mener une existence honnête [...]. Je suis convaincu que le temps qu'il faudrait lui allouer pour cette période devrait être d'un jour et demi pour chaque jour passé sous garde [...].

Voilà pour la Manitoba.

Je constate la même chose dans la jurisprudence albertaine. Cette année, vos tribunaux n'ont pas alloué du « deux pour un ». Par exemple, dans l'arrêt *R. c. Bird*, qui remonte à environ un an, on lit :

J'ai déterminé qu'il convenait d'allouer un jour pour chaque jour de détention présentencielle, vu les circonstances et les possibilités de réhabilitation [...]

Voyons maintenant un arrêt rendu il y a à peu près un mois — je serai très bref, madame la présidente. Ce que je veux faire valoir c'est que, dans le passé — et c'était la même chose en Saskatchewan —, chaque jour passé en détention présentencielle comptait pour un jour, moins d'un jour, un jour et demi ou deux jours, selon la situation du détenu qui reçoit sa peine et qui a passé du temps en détention provisoire.

Votre proposition initiale de « un et demi pour 1 » concorde avec les jugements de vos tribunaux, contrairement à votre proposition de « un pour un ».

**M. Chomiak :** Sans vouloir vous contredire, je crois qu'il est courant, dans les tribunaux du Manitoba, d'allouer deux jours pour chaque jour passé sous garde. Si les tribunaux recherchent des orientations ou un pouvoir discrétionnaire, en vertu de la

have it. However, it is my experience and my advice from my officials, that a standard course for credit is two-for-one in Manitoba.

**Senator Baker:** You are not answering the question, though. A difference exists between what you suggested to the federal government from the Newfoundland conference in 2006-07, which I remember very well, and now what you are agreeing to in this legislation.

**Mr. Chomiak:** A number of intervening factors have occurred, as I recall. Several instances occurred where courts gave three-for-one remand, in Alberta in particular. As I recall in discussions with our first ministers, they seemed to be of the opinion that 1.5-for-one would make more sense than two-for-one.

The discussion ranged from 1.5-for-one to one-for-one to two-for-one. You agreed that it is correct in principle. We know that the application is two-for-one. We are suggesting that proper application of that interpretation would be 1.5-for-one and one-for-one because discretion exists, and it would be a reflection of what Parliament is suggesting to the courts and the judicial system.

**Senator Baker:** Do you agree or disagree with the following? You said during your presentation that the judge will now have to give reasons, et cetera. However, proposed new subsection 719(3.4) in this bill says that failure to comply to give reasons — failure to put it on the record — does not affect the validity of the sentence imposed by the court.

I have never seen a case where, in law, we say that a judge does not have to give reasons. I am wondering whether you agree with the judge not having to give reasons for someone's sentence, or whether you considered that section.

I understand your general approach is not concerning that section, but I am wondering.

**Ms. Redford:** Thank you for the comment. We have had a general discussion about that. I believe the intention of that section is to ensure that, when we speak specifically to the question of whether a 1.5-for-one credit should be given as opposed to one-for-one, the judge would have to give reasons. That is not always the case now in the normal practice in a provincial court where sometimes reasons may very well be considered. However, in terms of written reasons on the record that are actually then available for further appeal, that is not always the case.

Certainly, in the day-to-day practice in court, it is simply not the case.

**Senator Baker:** Are you in agreement, though, with the provision that says that you do not have to give reasons?

modification, ils les auraient. Cependant, si j'en crois mes fonctionnaires et mon expérience personnelle, l'usage, au Manitoba, est d'allouer deux jours.

**Le sénateur Baker :** Vous ne répondez cependant pas à ma question. Il y a un écart entre ce que vous avez proposé au gouvernement fédéral, à la conférence de 2006-2007, qui a eu lieu à Terre-Neuve et dont je me souviens très bien, et ce que vous acceptez dans ce projet de loi.

**M. Chomiak :** Depuis ce temps, un certain nombre de facteurs ont joué, pour autant que je me souviens. À plusieurs reprises, des tribunaux ont alloué du « trois pour un », en Alberta notamment. De mes discussions avec nos premiers ministres, je retiens qu'ils semblaient penser qu'un crédit de « un et demi pour un » aurait plus de bon sens qu'un crédit de « deux pour un ».

Dans les discussions, on a abordé tour à tour les crédits de « un et demi pour un », « un pour un » et « deux pour un ». Vous y avez acquiescé en principe. Nous savons que le crédit de « deux pour un » est en usage. Nous proposons qu'une application convenable de cette interprétation serait le « un et demi pour un » et le « un pour un », parce qu'il existe un pouvoir discrétionnaire et que ce serait conforme à ce que le Parlement conseille au système judiciaire.

**Le sénateur Baker :** Dites-moi si vous êtes d'accord ou non avec ce que je vais dire. Dans votre exposé, vous avez dit que le tribunal devra désormais motiver ses décisions, et cetera. Cependant, d'après le paragraphe 719(3.4) du projet de loi, le fait de ne pas motiver la décision — ne pas inscrire les motifs au dossier de l'instance — n'entache pas la validité de la peine infligée.

Jamais je n'ai vu, en droit, une telle autorisation donnée au tribunal de ne pas motiver sa décision. Je me demande si vous êtes d'accord avec ça ou si vous avez examiné cette disposition.

Je comprends que votre démarche générale ne concerne pas cette disposition, mais je m'interroge.

**Mme Redford :** Merci pour vos observations. Nous avons eu une discussion générale sur le sujet. Je crois que l'objet du paragraphe est de faire en sorte que, dans le cas précis où il faudrait allouer une journée et demie plutôt qu'une journée pour chaque jour passée sous garde, le tribunal doit motiver sa décision. Ce n'est pas toujours le cas, actuellement, dans la pratique courante des tribunaux provinciaux, où, parfois, les motifs peuvent très bien être pris en considération. Toutefois, pour ce qui est des motifs inscrits dans le dossier de l'instance pour ensuite être consultables en vue d'un éventuel recours, ce n'est pas toujours le cas.

Ce n'est assurément pas passé dans la pratique quotidienne des tribunaux.

**Le sénateur Baker :** Êtes-vous d'accord cependant avec la disposition qui autorise une décision non motivée?



**The Chair:** Two sections are involved in reasons. One is quite technical: The court has to state the offence, the amount of time spent in custody, the term of imprisonment that would have been imposed before any credit was granted, the amount of time credited, if any, and the sentence imposed. If one of those were left out, that clause would not have been accepted.

However, just before that proposed new section 719(3.2) says, "The court shall give reasons for any credit granted and shall cause those reasons to be stated in the record," which is much more simple and straightforward in addressing the issues that you have been raising about transparency and public confidence in the justice system.

Would you draw any distinction between those two sections about the importance of them in relation to the subsequent section that Senator Baker is asking about, which says that failure to give all of this information does not invalidate?

**Senator Baker:** I do not know if you considered that since your presentation was on two-for-one credit. Have you any comment?

**Mr. Chomiak:** The comment of my officials concerns the validity of the proceeding and meeting those particular standards. I would add two comments. It provides advice to the sentencing judge subsequently with respect to the sentencing provision. Some of the reforms that we are instituting on prosecutions are to try to put more information on the record — not less — in order to meet what we feel is a public demand for more transparency.

**Senator Wallace:** Thank you ministers. Your insight will be invaluable to us. I would like to start at a little higher level than my learned friend, Senator Baker.

I am intrigued by the fact that Bill C-25 seems to be something that has spurned unanimous agreement between the provinces and the federal government. In today's political world, that seems to be almost unprecedented.

To get to that point, obviously much thought was put into this matter of sentencing and two-for-one credit — the issues that are addressed by Bill C-25. Could you perhaps give us more of the background and history behind the discussions that took place between the provinces so that the committee can have a sense of depth with which this issue has been and still continues to be considered by the provinces? That could be helpful to us.

**Mr. Chomiak:** I attended all of the federal-provincial-territorial meetings since 2006 with one exception and several regional meetings of ministers, including meetings of associations with

**La présidente :** Deux dispositions touchent les motifs. L'une d'elles est tout à fait technique : le tribunal doit exposer la nature de l'infraction, le temps passé sous garde, la période d'emprisonnement qui aurait été infligée n'eût été tout temps alloué, le temps alloué, le cas échéant, et la peine infligée.

Cependant, on lit, au paragraphe 719(3.2), qui la précède immédiatement : « Le tribunal motive toute décision d'allouer du temps pour la période passée sous garde et fait inscrire les motifs au dossier de l'instance », ce qui répond de façon beaucoup plus simple et beaucoup plus directe aux questions que vous avez soulevées à l'égard de la transparence et de la confiance du public dans le système de justice.

D'après vous, y a-t-il une différence dans l'importance de ces deux paragraphes par rapport à la disposition qui les suit et à laquelle le sénateur Baker s'intéresse, cette disposition portant que l'inobservation des deux paragraphes en question, c'est-à-dire ne pas fournir tous les renseignements, n'entache pas la validité de la peine infligée?

**Le sénateur Baker :** J'ignore si vous en avez tenu compte, puisque votre exposé a porté sur un temps alloué de « deux pour un ». Avez-vous des observations à formuler?

**M. Chomiak :** Les observations de mes fonctionnaires concernent la validité de la procédure judiciaire et l'observation des normes particulières qui s'appliquent. J'ajouterai deux observations. C'est une ligne directrice qui s'adresse au juge qui prononcera la peine à l'égard de la disposition portant sur la détermination de la peine. Certaines de nos réformes que nous mettons sur pied à l'égard des poursuites visent à conserver une plus grande masse de renseignements — et non le contraire — afin de répondre à ce qui nous semble une demande de plus grande transparence de la part du public.

**Le sénateur Wallace :** Merci, madame et monsieur les ministres. Vos points de vue nous seront extrêmement précieux. J'aimerais commencer à un niveau un peu plus élevé que celui de mon éminent collègue le sénateur Baker.

Ça m'intrigue que le projet de loi C-25 semble avoir suscité l'accord unanime des provinces et du gouvernement fédéral. Dans le monde politique d'aujourd'hui, c'est du rarement vu.

Il est évident que pour parvenir à ce résultat, on a beaucoup réfléchi à la question de la détermination de la peine et du crédit « deux pour un » — les problèmes auxquels s'attaque le projet de loi. Pourriez-vous nous éclairer sur le contexte et l'historique des discussions qui ont eu lieu entre les provinces, pour que nous puissions avoir une idée approximative de la profondeur avec laquelle elles ont étudié et continuent d'étudier la question? Ça pourrait nous être utile.

**M. Chomiak :** J'ai assisté à toutes les réunions fédérales-provinciales-territoriales qui ont eu lieu depuis 2006, à l'exception d'une seule, et à plusieurs réunions régionales des

Quebec and Ontario. We have seen dramatic increases in the remand population and the type of population.

Let me give you a concrete example. We have a remand centre in Winnipeg that, unfortunately, is quite crowded. We have now had remand prisoners put into our provincial correction institution. We recently expanded a regional facility that at one time was minimum security. We have been forced to put remand prisoners into that population.

That has been the experience across the country. Federal-provincial-territorial ministers and officials have tried to dig into the rationale as to why the remand population is so high. We do not have a magic bullet, nor is there a suggestion that this bill will turn around the remand population. However, it is very clear that remand populations have gone up and that the system is having difficulty dealing with these higher levels of remand.

Manitoba recently did a project called the Front End Project on criminal matters. The Front End Project received a United Nations award. The idea was to speed up the processes and trials, et cetera. There was concern that a time limit would have to be put on remands to ensure that individuals went to trial faster. In fact, the reverse occurred. The Front End Project did not result in the remand population necessarily going down for in-custody. We have a concrete example in our province of the demonstrable effect of the two-for-one credit.

This particular matter has been the number one or number two issue at every federal-provincial-territorial meeting I have attended. When you look at the range of ministers, the change of ministers and the change of administration and governments, it is not only by rote that we have come to this conclusion. We have different populations, and we have difficulty dealing with some of our populations.

However, we have all seen an incredible increase in remand custody. The perception in the public is not favourable. We are not entirely certain of the impact in terms of cost, et cetera, within the system, but it cannot make it worse.

**Senator Wallace:** One purpose of Bill C-25 stated by Minister Nicholson is to unclog the courts. Mr. Chomiak alluded to a concern that some accused, not all, may be taking advantage of the two-for-one credit if they are to be eventually found guilty by delaying the entering of pleas and delaying making elections as to trial. The result is that it backs up the remand facility.

We have heard evidence from others on Bill C-25 that represent the interests of the accused — The John Howard Society, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies and the

ministres, y compris à des réunions d'associations avec le Québec et l'Ontario. Nous avons été les témoins d'augmentations spectaculaires de la population en détention présentencielle et d'une évolution spectaculaire de ce type de clientèle.

Permettez-moi de vous en donner un exemple concret. Nous avons un centre de détention présentencielle à Winnipeg qui, malheureusement, est engorgé. Désormais, nous hébergeons des personnes en détention présentencielle dans notre établissement correctionnel provincial. Dernièrement, nous avons agrandi un établissement régional qui était autrefois à sécurité minimale. Nous avons été obligés d'y loger des personnes en détention présentencielle, en contact avec la population qui s'y trouvait déjà.

Le phénomène a été observé d'un bout à l'autre du pays. Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux et leurs fonctionnaires ont tenté de comprendre cette explosion. Nous ne possédons pas de solution magique au problème et nous ne prétendons pas que le projet de loi renversera la situation. Cependant, il est évident que les populations en détention présentencielle ont augmenté et que le système peine à les absorber.

Dernièrement, le Manitoba a mis sur pied un projet appelé *Front End* (projet de prétraitement) en matière criminelle. Le projet, qui a reçu une récompense des Nations Unies, avait pour but d'accélérer les procédures et les procès, et cetera. On voulait limiter la durée des détentions présentencielles pour s'assurer d'un début plus rapide des procès. C'est le contraire qui est arrivé. Le projet n'a pas nécessairement entraîné une baisse de la population en détention provisoire. Nous avons un exemple concret, dans notre province, de l'effet démontrable du crédit « deux pour un ».

Cette question particulière a été l'un des deux sujets qui ont été soulevés à toutes les réunions fédérales-provinciales-territoriales auxquelles j'ai assisté. Compte tenu des allégeances politiques des ministres, de leur roulement, du renouvellement de l'administration et des changements de gouvernements, cette conclusion ne s'est pas imposée machinalement. Nous faisons affaire avec des populations différentes, et nous avons des difficultés avec certaines d'entre elles.

Cependant, nous avons tous assisté à une augmentation incroyable de la population en détention présentencielle. La perception du public n'est pas favorable. Nous ne sommes pas tout à fait assurés des répercussions pécuniaires, et cetera, dans le système, mais ça ne peut pas faire empirer les choses.

**Le sénateur Wallace :** D'après le ministre Nicholson, l'un des buts du projet de loi C-25 est de désengorger les tribunaux. M. Chomiak a laissé entendre que certains des accusés, pas tous, pouvaient profiter de l'existence du crédit « deux pour un ». S'ils redoutent l'inculpation, ils retardent l'inscription d'un plaidoyer et le choix d'un procès. C'est ce qui provoque l'engorgement des établissements de détention provisoire.

D'autres témoins, qui représentent les intérêts des accusés, la Société John Howard du Canada, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, la *Criminal Lawyers' Association*,



Criminal Lawyers' Association. They tend to deny that; they say that that is a fallacy and not what actually happens on the ground.

We also had evidence from James Chaffe representing the Canadian Association of Crown Counsel. Mr. Chaffe sent us a letter following his testimony on September 24. I will read a short portion of that. Mr. Chaffe says in regard to this issue:

In the testimony of the CLA and the CBA, the very existence of an accused person building credit for sentencing under our current sentencing provisions . . . was vigorously denied.

He continues to say:

With great respect, the CACC cannot agree with such submissions. This concept and conduct is not mythical, nor is it rare in the experience of crown attorneys across Canada.

This is obviously an important issue to Bill C-25. Are you prepared to comment on your experiences in your provinces and how you regard that issue?

**Ms. Redford:** I will speak to it in two ways — and I was wondering how I might comment on that issue today.

As you have alluded to, we would not want to presume that everyone in remand is doing that. We would not want to presume that that is a tactic being used 100 per cent of the time.

I have had discussions with a number of people in the justice system who play many different roles in that system across the country. It is hard to document the practice because we cannot always ask what that underlying motivation is. A wide body of anecdotal evidence suggests that this happens.

In Alberta, we hear stories of people who are in remand who have medical appointments in the remand centre and when making those appointments, they ask for specific dates. When they are asked why they want that date, they say that they have already calculated out on the calendar that two days subsequent to their medical appointment they will be pleading out, because at that point in time, they will no longer have to serve time in custody. I concede that that is anecdotal, but I believe that sufficient stories exist that reflect that approach from people who have been defence counsel, such as my colleague from Manitoba; this is more than a random occurrence.

The other point I would make around that has to do with work that is being done by federal and provincial ministers on what I consider to be a related topic, namely, the work that we are doing around justice efficiencies. Separate from this piece of work, we are concerned about backlogs of the court system. It is important. We know it is a test of the system, whether or not

repoussent cette accusation et disent que ce n'est pas ce que l'on observe dans la réalité.

Nous avons aussi entendu James Chaffe, qui représente l'Association canadienne des juristes de l'État. Après son témoignage du 24 septembre, M. Chaffe nous a envoyé une lettre, dont je lirai un court passage qui porte sur cette question :

Dans leurs témoignages, la *Criminal Lawyers' Association* et l'Association du Barreau canadien ont vigoureusement nié qu'un accusé puisse accumuler les crédits de temps en prévision de la peine qu'on lui infligera, en profitant des dispositions en vigueur en la matière [...]

Il poursuit :

Sans vouloir blesser ces témoins, l'Association canadienne des juristes de l'État ne peut pas souscrire à ces dénégations. L'idée et sa réalisation ne sont pas un mythe. Dans tout le Canada, il n'est pas rare que les avocats de la Couronne en fassent l'expérience.

Il s'agit, à l'évidence, d'un enjeu important pour le projet de loi C-25. Pourriez-vous faire des observations sur ce que vous vivez dans les provinces que vous représentez et comment vous évaluez ce problème?

**Mme Redford :** Je vais répondre à la question selon deux points de vue — bien que je me demande comment je pourrais faire des observations aujourd'hui sur cette question.

Comme vous l'avez laissé entendre, nous sommes loin de présumer que toutes les personnes en détention présentencielle ont ce comportement. Nous ne présumons pas que c'est une tactique constamment utilisée.

J'ai eu des discussions avec un certain nombre de personnes qui œuvrent dans le système de justice et y jouent différents rôles, d'un bout à l'autre du pays. Il est difficile de chiffrer cette pratique, parce que nous ne pouvons pas toujours connaître les motivations sous-jacentes. Cette pratique existerait, si l'on se fie à la masse de renseignements anecdotiques que l'on possède sur le sujet.

En Alberta, nous avons entendu parler de personnes en détention présentencielle qui prennent rendez-vous avec le médecin au centre de détention, en demandant que ces rendez-vous aient lieu à des dates précises. Quand on leur demande le pourquoi, on se fait répondre qu'elles ont déjà calculé que, deux jours après le rendez-vous, elles enregistreront un plaidoyer, car elles n'auront alors plus de temps à purger sous garde. Je vous le concède, c'est anecdotique, mais il y a assez d'histoires de ce genre qui nous sont racontées par d'anciens avocats de la défense, comme mon confrère du Manitoba; c'est plus qu'une coïncidence.

L'autre chose que je voudrais dire à ce sujet concerne le travail fait par les ministres fédéral et provinciaux sur ce qui me semble être une question connexe, c'est-à-dire l'efficacité du système de justice. Indépendamment de ce projet de loi, nous sommes préoccupés par les arriérés du système judiciaire. C'est important. Nous savons que le système est mis à l'épreuve, à savoir si les gens

people can have confidence in that system, whether they may be victims, members of the public or the accused, and that we need to try to ensure that our lead times are shorter.

One of the pieces of work that have been done around that is to look at the number of applications that are made before we actually get to trial; that is, the number of interim applications, the number of procedures that can be taken into account and the number of times defence counsel can appear. A correlation has been found between those applications and the circumstances that we are seeing with respect to the increasing incidence of two-for-one time. That is all I can say at the moment.

**Mr. Chomiak:** I will add two quick points. First, I do not think any of us wants to build another prison cell or create another bed universally. Second — and this is tragic — unfortunately, most of our clients or prisoners in the system are offenders who have been in the system for some time and are well aware of the workings of the system. I do not think that can be denied, both statistically or anecdotally, certainly from my own experience. It is tragic that we have reoffenders. That is an issue that we all must work at diligently. However, I certainly do not doubt that the average person who appears in pretrial knows more or less the circumstances of the bail provisions and the circumstances of their custody provisions, from my experience.

**Senator Joyal:** I want to establish something clearly at the beginning. My learned colleague Senator Wallace has mentioned that the federal-provincial-territorial ministers were in unanimous agreement on this on one-for-one basis. However, this is denied by the minister's answer when he testified on September 16. Senator Wallace has added "unanimous agreement," but the minister never talked about unanimous agreement. The minister gave this answer to a question put to him by a learned senator:

You say "agreement." This was something they urged on me and my colleague, the Minister of Public Safety, on a couple of occasions in 2007 and 2008. There was somewhat of a split in the sense that some of them wanted it straight one-for-one and some wanted it to be 1.5-to-one. We have made the general rule one-for-one and, in exceptional rules, 1.5-for-one. It is a bit of a compromise of all of the suggestions I received. It was not an agreement in the sense that at the end of the conference we all put our signatures to it. These are the comments and suggestions that were made to me and to the Minister of Public Safety in the last couple of meetings we had.

That is the federal minister stating to us that there was no such kind of a unanimous agreement among you that the one-for-one should be the rule. You might contend that should be the rule, and I respect that position, but it is not the unanimous agreement

peuvent faire confiance à ce système, que ce soit les victimes, les membres du public ou les accusés, et nous devons essayer de réduire nos délais d'exécution.

L'une des tâches qui ont été faites à cet égard a été d'examiner le nombre de demandes qui sont présentées avant que nous en arrivions au procès, c'est-à-dire le nombre de demandes de mesures provisoires, le nombre de procédures qui peuvent être prises en considération et le nombre de fois que le procureur de la défense peut comparaître. On a trouvé une corrélation entre ces demandes et les cas, de plus en plus nombreux, où on avait établi un rapport de deux pour un. C'est tout ce que je peux dire pour l'instant.

**M. Chomiak :** J'ajouterais deux choses rapidement. Premièrement, je crois que personne d'entre nous ne souhaite construire une autre prison. Deuxièmement — et ceci est tragique —, la plupart de nos clients ou de nos détenus sont malheureusement des contrevenants qui font partie du système depuis un certain temps et qui en connaissent très bien les rouages. Je ne crois pas qu'on puisse le nier, ni par des statistiques ni par des anecdotes, du moins selon ma propre expérience. C'est une chose tragique que d'avoir des récidivistes. C'est là un problème sur lequel nous devons tous nous pencher sans tarder. Toutefois, je ne doute aucunement que la personne moyenne qui comparait avant le procès connaît plus ou moins les circonstances entourant la caution et les circonstances entourant sa détention, toujours selon mon expérience.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais établir une chose clairement pour commencer. Mon éminent collègue, le sénateur Wallace, a mentionné que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux étaient d'un accord unanime concernant le rapport d'un pour un. Or, le ministre a nié cela lorsqu'il a témoigné le 16 septembre. Le sénateur Wallace a ajouté « accord unanime », mais le ministre n'en a jamais parlé. Voici la réponse qu'il a donnée à une question que lui a posée un éminent sénateur :

C'est vous qui parlez de « accord ». C'était une incitation qu'ils ont adressée à mon collègue de la Sécurité publique et à moi-même en 2007 et en 2008. Leurs avis étaient quelque peu partagés : certains voulaient un crédit d'une journée, d'autres un crédit d'une journée et demie pour chaque journée de détention présentencielle. Nous nous sommes entendus sur la règle générale suivante : une journée de crédit pour chaque journée de détention présentencielle et, exceptionnellement, une journée et demie. C'était un peu un compromis entre toutes les idées qui m'avaient été proposées. Ce n'était pas un accord avalisé par toutes nos signatures à la fin de la conférence. C'étaient des observations et des propositions qui m'ont été faites à moi et au ministre de la Sécurité publique au cours des deux dernières réunions que nous avons tenues.

C'est ce que le ministre fédéral nous a dit, que vous n'aviez pas conclu un accord unanime disant que la règle devrait être une journée de crédit pour chaque journée de détention. Vous pouvez prétendre que la règle devrait être celle-ci. Je respecte cette



of all the federal-provincial-territorial ministers, according to what the minister himself stated here less than a month ago. Can you confirm that from the meetings that you had in 2006-07?

**Ms. Redford:** I was not at the meetings in 2006-07, so I might defer to Minister Chomiak about those. In the discussions that I have been part of in the past 18 months, it has been back and forth with the one-for-one or the 1.5-for-one. As I said earlier, that, in my recollection, was always in the context of ensuring that we wanted to have a 1.5-for-one margin so that in cases where judges wanted to use their discretion to reward or encourage positive behaviour, they were able to do that. It was not, in my recollection, a black and white debate as to whether people were saying that it should be one-for-one or it should be 1.5-for-one. There was a principle of one-for-one, and then the question came of whether there should be discretion for 1.5-for-one. As a result of the circumstances that we discussed earlier, that was the consensus around the table.

Whether Minister Nicholson's recollection as to whether that was an agreement or a unanimous agreement, with respect to what we have spoken to today, there is a clear understanding amongst Western ministers that that is how we feel about this. As Minister Chomiak has said, first ministers have spoken to that.

I will let Mr. Chomiak add to that.

**Mr. Chomiak:** I am just reading from elements of our communiqué, which states:

Although it is true that the specific recommendation of FPT Ministers responsible for Justice was for a limit on credit for time served of 1.5 to 1 generally and 1 to 1 in exceptional cases, the thrust of their reform proposal was not to suggest a specific legislative formula to replace the 2 for 1 credit, recognizing that criminal law is a matter of federal responsibility. Rather, Ministers were recommending a policy approach to achieve the objective of eliminating the 2 for 1 credit for time served and preventing higher credits from being issued . . . .

**Senator Joyal:** Thank you for reading that. That will help us to better understand the context. As you know, in the political debate at this point in time, we stretch words. You know it; you are involved in public debate and parliamentary debate regularly. At some point in time, we get blurred about the reasoning behind the proposals that we have today. I thank you for clearing out the myths that surround this first point.

If I understand your answers, Ms. Redford and Mr. Chomiak, you have no clear statistics of a number of repeating cases where accused would be abusing the remand system. Have you made any studies? Do you have any internal reports on this whereby you could tell us that in your province, this is the way the system works and you have repeatedly seen that abuse of the system? Do you have those reports, or is this, as you stated in your

position, mais elle ne fait pas l'unanimité parmi tous les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux, selon ce que le ministre lui-même a déclaré ici il y a moins d'un mois. Pouvez-vous confirmer cela d'après les réunions que vous avez eues en 2006-2007?

**Mme Redford :** Je n'étais pas présente aux réunions de 2006-2007, alors je laisserais au ministre Chomiak le soin de répondre à cette question. Lors des discussions auxquelles j'ai pris part au cours des 18 derniers mois, on a préconisé tantôt le crédit d'un jour, tantôt le crédit d'un jour et demi. Comme je l'ai dit tout à l'heure, si ma mémoire est bonne, c'était toujours pour nous assurer d'avoir l'option d'un jour et demi, pour permettre aux juges d'utiliser cette option pour récompenser ou encourager un bon comportement, à leur discrétion. Si ma mémoire est bonne, ce n'était pas un débat où la chose était tranchée noir sur blanc. On partait du principe d'une journée de crédit pour une journée de détention, et puis on s'est demandé si l'option d'une journée et demie de crédit devait être offerte à discrétion. Par suite des circonstances dont nous avons parlé tout à l'heure, c'était le consensus qui se dégagait des discussions.

Que le ministre Nicholson se rappelle ou non qu'il s'agissait d'un accord ou d'un accord unanime, en ce qui a trait à ce dont nous avons parlé aujourd'hui, il est clair dans l'esprit des ministres de l'Ouest que c'est ce que nous en pensons. Comme le ministre Chomiak l'a dit, les premiers ministres se sont exprimés à ce sujet.

Je vais laisser M. Chomiak ajouter ses commentaires.

**M. Chomiak :** Je vais lire simplement un passage de notre communiqué :

Même s'il est vrai que les ministres FPT responsables de la justice recommandaient de limiter le temps alloué à un jour et demi pour chaque journée passée en détention sous garde, en général, et d'un jour pour un, dans des situations exceptionnelles, ceux-ci ne recommandaient pas, dans la réforme proposée, que la proposition législative remplace le temps alloué de deux jours pour chaque jour de détention sous garde, étant donné que le droit pénal est de compétence fédérale. Plus exactement, les ministres recommandaient l'application d'une approche politique pour atteindre l'objectif d'éliminer le temps alloué de deux jours pour un et empêcher que soit alloué plus de temps.

**Le sénateur Joyal :** Merci de nous faire cette lecture. Nous pourrions ainsi mieux comprendre le contexte. Comme vous le savez, dans le débat politique actuel, nous étirons le sens des mots. Vous le savez; vous participez à des débats publics et des débats parlementaires régulièrement. À un moment donné, nous ne savons plus trop quel était le raisonnement derrière les propositions qui sont à l'étude. Je vous remercie d'avoir fait la lumière sur les mythes entourant ce premier point.

Si j'ai bien compris vos réponses, madame Redford et monsieur Chomiak, vous n'avez aucune statistique précise sur le nombre de cas de récidive, où l'accusé abuserait du système de détention provisoire. Avez-vous mené des études? Avez-vous des rapports internes qui vous permettraient de nous dire que dans votre province, le système fonctionne de cette façon et que vous observez des abus à répétition? Avez-vous ces rapports ou est-ce

presentation, the general impression of the person on the street; that is, the general impression of a lawyer or a Crown attorney or the Department of Justice? Could you give us more precise facts on which qualification of the remand system compels the one-for-one rules in your opinion?

**Mr. Chomiak:** Let me try. From an ethical point of view, I believe all those involved with the justice system would not want to suggest that they are in any way contrary to their ethics, and so on. I have to confirm this; my officials cannot do so. I do know that a large percentage of remand population do not even apply for bail on many occasions, for a variety of reasons.

When confronted with the prospect of facing trial and sentencing provision, and aware that they have a two-for-one credit available to them, it seems obvious, as we used to say in law school, that the reasonable man on the streetcar would conclude that a decision of that form could be made.

I can also assure you that, when I was a junior lawyer, I was advised by senior counsel about this very action.

Statistically, I do not think we have that. I do not think you can probe that particular element of reasoning in an individual's mind. All we can look at are the statistics. For some reason, remand custody has gone up dramatically in this country. I am certain this is a factor.

**Senator Joyal:** However, you cannot quantify it.

**Mr. Chomiak:** I do not know how one can quantify it in any context. Criminal lawyers would not certainly advise that they are advising their clients of that. I am not sure it would be in the interest of the average offender to suggest that.

I do not know how it could be quantified.

**Ms. Redford:** It is very difficult to do that. As you know, we cannot be privy to conversations that take place between counsel and their clients. As I said in my earlier comments, I would not presume that everyone is involved in this approach.

However, I would say that it is serious enough that, in a case of the Alberta Court of Appeal called *R. v. Sooch*, 2008, at paragraph 16, the Court of Appeal commented on the failure to seek release as a factor complicating a request for enhanced credit for pretrial custody.

Therefore, the fact that this dynamic is part of the conversation in the courts and legal community in Alberta and has become significant enough that it is being discussed at our Court of Appeal, and the Court of Appeal has commented on it, is important.

**Senator Joyal:** However, you, as a Minister of Justice, have never commissioned any expert in the criminal law field of any Alberta university to try to quantify and understand the

plutôt, comme vous l'avez mentionné dans votre exposé, l'impression générale de Monsieur Tout-le-monde, d'un avocat, d'un procureur de la Couronne ou du ministère de la Justice? Pouvez-vous nous donner des faits plus précis, concernant le système de détention provisoire, qui justifieraient, selon vous, la règle du un pour un?

**M. Chomiak :** Je vais essayer de vous répondre. D'un point de vue éthique, je crois que parmi tous ceux qui prennent part au système de justice, personne ne laisserait entendre qu'il agit contrairement à l'éthique, et ainsi de suite. Je dois confirmer cela; mes collaborateurs ne le peuvent pas. Je sais qu'un grand pourcentage des gens en détention provisoire, souvent, ne demandent même pas une caution, pour diverses raisons.

Devant la perspective d'un procès et du prononcé d'une sentence, en sachant qu'un crédit de deux jours pour chaque jour de détention peut lui être accordé, il semble évident, comme on le disait à l'école de droit, qu'une personne raisonnable arriverait à la conclusion qu'une telle décision pourrait être rendue.

Je peux vous assurer aussi que, lorsque j'étais un jeune avocat, les procureurs plus expérimentés m'avaient informé de cette mesure précise.

Je ne crois pas que nous ayons ces statistiques. Je ne crois pas que vous puissiez sonder le raisonnement d'un individu sur ce point précis. Tout ce que nous pouvons examiner, ce sont les statistiques. Pour une raison quelconque, les cas de détention provisoire ont fait un bond extraordinaire au Canada. Je suis certain que c'est là un facteur.

**Le sénateur Joyal :** Toutefois, vous ne pouvez pas quantifier le phénomène.

**M. Chomiak :** Je ne sais pas comment on pourrait le quantifier dans un contexte quelconque. Les criminalistes ne diraient certainement pas qu'ils conseillent leurs clients dans ce sens. Je ne suis pas certain que ce serait dans l'intérêt du contrevenant moyen de laisser entendre une telle chose.

Je ne sais pas comment ce phénomène pourrait être quantifié.

**Mme Redford :** C'est très difficile de le faire. Comme vous le savez, nous ne pouvons pas assister aux conversations qui ont lieu entre un avocat et ses clients. Comme je l'ai dit tout à l'heure, je ne présumerai pas que quelqu'un suit cette approche.

Par contre, je dirais que la chose est assez grave, puisque dans l'affaire *Sooch* entendue par la Cour d'appel de l'Alberta, en 2008, au paragraphe 16, la Cour d'appel a fait un commentaire disant que le fait d'omettre de demander une libération est un facteur qui complique une demande de crédit supérieur pour une période de détention avant procès.

Par conséquent, on voit que la question est importante, du fait que cette dynamique fait partie des discours que tiennent les tribunaux et la communauté juridique en Alberta et qu'elle est devenue assez importante pour que notre Cour d'appel aborde cette question et la commente.

**Le sénateur Joyal :** Toutefois, à titre de ministre de la Justice, vous n'avez jamais demandé à un expert en droit criminel d'une des universités de l'Alberta d'essayer de quantifier le phénomène



pervasiveness of this situation in the Alberta system. We have had experts here from the criminal law field, and we have tried to understand that phenomenon. However, no one seems to be able to really put a quantum on this, as far as I understand.

Does it exist? My answer would be, yes. Does it exist to the point where we have to take the system upside down? I am not sure. That is why I am trying to get such an answer from you.

**Ms. Redford:** I would say that, I, as Minister of Justice in Alberta, have not commissioned any experts. I do believe the phenomenon exists, but I do not believe it turns the system upside. However, it addresses the problem.

**Senator Wallace:** I would like to clarify a comment that you made, Senator Joyal. In my opening comment or question, when I was referring to the support for this bill from the provinces, you zeroed in on one particular element of it — the one-for-one — and whether there was unanimous agreement throughout the entire discussion among all the provinces on that issue.

That is not the issue. I want to clarify this so there is no misunderstanding. In particular, I would like our panellists to understand the comment.

It related to the support for Bill C-25 in its entirety that is before us today and the support that exists among all provinces for that. That was the comment. I just want to ensure each of our panellists understood the context within which I raised that issue.

**The Chair:** Thank you. I think that was a clarification rather than a question, but it was a valid clarification.

**Senator Wallace:** I did have a response from Minister Redford.

**Ms. Redford:** Yes, I said, "Thank you."

**Senator Wallace:** Minister Chomiak, was that your understanding?

**The Chair:** Minister Chomiak? We would love to have you any time.

**Senator Wallace:** There is always room for one more.

**Senator Joyal:** If I follow up on my line of questioning, we know it exists, but we cannot quantify it, and it did not turn the system upside down. However, with this bill we are negating a decision of the Supreme Court of Canada in 2000 that was clearly established in *Wust* in 2000, which is specifically on this issue of credit for time spent in remand detention. I am quoting this because it is important that we understand what we are doing in this bill. Paragraph 45 of the decision says:

In the past, many judges have given more or less two months credit for each month spent in pre-sentencing detention. This is entirely appropriate even though a different ratio

et de comprendre dans quelle mesure cette situation se généralise dans le système albertain. Nous avons entendu ici des experts en droit criminel et nous avons essayé de comprendre ce phénomène. Toutefois, personne ne semble être en mesure de vraiment le quantifier, selon ce que je comprends.

Le phénomène existe-t-il? Je dirais oui. Existe-t-il au point où nous devons mettre le système sens dessus dessous? Je n'en suis pas certain. C'est pourquoi j'essaie d'obtenir cette réponse de vous.

**Mme Redford :** À titre de ministre de la Justice de l'Alberta, je n'ai pas retenu les services d'un expert. Je crois que le phénomène existe, mais je ne crois pas qu'il mette le système sens dessus dessous. Par contre, on s'attaque au problème.

**Le sénateur Wallace :** J'aimerais clarifier un commentaire que vous avez fait, sénateur Joyal. Tout à l'heure, lorsque j'ai parlé de l'appui que manifestaient les provinces à l'égard de ce projet de loi, vous avez retenu un élément en particulier — le rapport de loi, vous avez retenu un élément en particulier — le rapport un pour un — et vous cherchiez à savoir si, dans toutes les discussions, il y avait un accord unanime parmi toutes les provinces à ce sujet.

Là n'est pas la question. Je tiens à le préciser pour qu'il n'y ait pas de malentendu. J'aimerais tout particulièrement que nos témoins comprennent bien mon commentaire.

Il avait trait à l'appui que toutes les provinces ont exprimé à l'égard du projet de loi C-25 dans son ensemble, le projet de loi que nous avons aujourd'hui. C'était là mon commentaire. Je veux simplement m'assurer que tous les témoins ont compris le contexte dans lequel j'ai soulevé cette question.

**Le président :** Merci. Je crois que c'était là une précision plutôt qu'une question, mais c'était une précision valable.

**Le sénateur Wallace :** J'ai eu en fait une réponse de la ministre Redford.

**Mme Redford :** Oui, j'ai dit « merci ».

**Le sénateur Wallace :** Sénateur Chomiak, est-ce bien ce que vous aviez compris?

**Le président :** Sénateur Chomiak? Nous serions heureux de vous avoir parmi nous en tout temps.

**Le sénateur Wallace :** Il y a toujours de la place pour un de plus.

**Le sénateur Joyal :** Si je peux revenir à ma question, nous savons que le phénomène existe, mais nous ne pouvons pas le quantifier et il ne met pas le système sens dessus dessous. Toutefois, ce projet de loi annule une décision rendue par la Cour suprême du Canada en 2000, qui était clairement établie dans l'arrêt *Wust* en 2000, et qui porte spécifiquement sur la question du crédit pour le temps passé en détention provisoire. Je vais citer cette décision parce qu'il est important de comprendre ce que nous faisons avec ce projet de loi. Le paragraphe 45 de la décision dit ceci :

Dans le passé, nombre de juges ont retranché environ deux mois à la peine du délinquant pour chaque mois de détention préventive. Cette façon de faire est tout à fait

could also be applied, for example if the accused has been detained prior to trial in an institution where he or she has had full access to educational, vocational and rehabilitation programs. The often applied ratio of 2:1 reflects not only the harshness of the detention due to the absence of programs, which may be more severe in some cases than in others —

Here, I am talking about the Aboriginal population.

— but reflects also the fact that none of the remission mechanisms contained in the Corrections and Conditional Release Act apply to that period of detention. “Dead time” is “real” time. The credit cannot and need not be determined by a rigid formula and is thus best left to the sentencing judge, who remains in the best position to carefully weigh all the factors which go toward the determination of the appropriate sentence, including the decision to credit the offender for any time spent in pre-sentencing custody.

Therefore, if we establish the one-for-one principle, first, we negate the harshness of the detention environment in remand conditions, and, second, there is no remission mechanism. In fact, we are changing something very fundamental. We are not just trying to equate an apple with an apple. We are trying to say that when you are in detention in the remand context, you live in a much harsher environment and you have no remission mechanism. Now, when you will be in detention, you will be serving a sentence in harsher condition than those found in the sentencing conditions. It seems to me that we are not equating things. We are unbalancing the conditions in which the prisons operate generally, either at the provincial or federal level.

We all respect the effort you make to improve those conditions.

**Mr. Chomiak:** When the bail reform bill came through in 1972, we were talking about this. The underlying principle of the concept has been eroded over the years. That can certainly be indicated at provincial facilities and with the *Gladue* decision in Aboriginal issues. In Manitoba, where 90 per cent of our prison population is Aboriginal, we recognize that we have to deal with and treat people in a different fashion. That is why, earlier in my comments, I alluded to mental health courts, to drug courts, to sweat lodges and to other programming that we provide. We have recognized that within our system. Therefore, I do not think the underlying principle of the harshness is accurate any longer.

A second point is that the concept of how the justice system is viewed within this country is very significant to all of us. It begs a review of virtually everything we do in the justice system, insofar as we are dealing with a system that moves rather slowly and is

convenable, quoiqu'un autre rapport puisse aussi être appliqué, par exemple si l'accusé a été détenu avant son procès dans un établissement où il avait pleinement accès à des programmes d'enseignement, de formation professionnelle ou de réadaptation. Le rapport de 2 pour 1 qui est souvent appliqué reflète non seulement la rigueur de la détention en raison de l'absence de programmes, rigueur qui peut être plus grande dans certains cas que dans d'autres. —

Je parle de la population autochtone ici.

— mais également le fait qu'aucun des mécanismes de réduction de la peine prévus dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition ne s'applique à cette période de détention. Le « temps mort » est de la détention « concrète ». Comme la période à retrancher ne peut ni ne doit être établie au moyen d'une formule rigide, il est par conséquent préférable de laisser au juge qui détermine la peine le soin de calculer cette période, car c'est encore lui qui est le mieux placé pour apprécier soigneusement tous les facteurs permettant d'arrêter la peine appropriée, y compris l'opportunité d'accorder une réduction pour la période de détention présentencielle.

Par conséquent, si nous établissons le principe du un pour un, premièrement, nous nions la rigueur de la détention provisoire et, deuxièmement, il n'y a plus de mécanisme de réduction de la peine. En fait, nous changeons quelque chose de fondamental. Nous n'essayons pas simplement d'échanger une pomme pour une pomme. Nous disons que lorsque vous êtes en détention provisoire, vous vivez dans un environnement beaucoup plus difficile et vous n'avez pas de mécanisme de réduction de la peine. Lorsque vous serez en détention, vous purgerez une peine dans des conditions plus difficiles que celles que l'on retrouve après le prononcé de la sentence. Il me semble que ces choses ne sont pas égales. Nous n'établissons pas un équilibre avec les conditions que l'on retrouve dans les prisons en général, que ce soit au niveau provincial ou fédéral.

Nous respectons d'ailleurs tous les efforts que vous faites pour améliorer ces conditions.

**M. Chomiak :** Lorsque le projet de loi sur la réforme du cautionnement a été adopté en 1972, nous avons abordé cette question. Le principe sous-jacent au concept s'est affaibli au fil des années. On peut le voir dans les installations provinciales et dans la décision *Gladue* concernant les Autochtones. Au Manitoba, où 90 p. 100 de la population carcérale est autochtone, nous reconnaissons qu'il faut traiter les gens de façon différente. C'est pourquoi, dans les commentaires que j'ai faits un peu plus tôt, j'ai fait allusion aux tribunaux de la santé mentale, aux tribunaux des narcotiques, aux étuves et à d'autres programmes que nous offrons. Nous avons reconnu cela dans notre système. Je ne crois donc pas que le principe sous-jacent concernant la rigueur de la détention soit encore pertinent.

L'autre point, c'est que le concept de la perception du système de justice au pays est très important pour nous tous. Il force à un examen de pratiquement tout ce que nous faisons dans le système de justice, un système qui bouge très lentement et qui n'est pas



not seen in the average Canadian's mind as current and efficient. I suggest that something as obvious as the two-for-one credit is a principle worth considering in terms of change when the average Canadian views it.

Finally, the minister indicated that there will be a reform bill on sentencing coming forward that will have some cognizance and recognition of the time served in terms of how the system operates on probation.

I suggest that 1972 and 2009 are almost entirely generational differences in the criminal client element that we see in our corrections system. That goes to a larger issue that I could go on and nauseam about. Therefore, I will stop now.

[Translation]

**Senator Carignan:** Mention was made of statistical data on the number of people who use the system to benefit from "two for one" credits. As a lawyer, I can understand that it is not easy to access statistics on this practice. I do not see how a lawyer could disclose these numbers. I do not really see how we can compile plausible statistics on this subject.

Another principle comes into play, namely the public's confidence in the justice system. In my opinion, this is part of the basic justice system. You alluded to that confidence. Do you have any research findings or statistics on the public's level of confidence in the justice system? Specifically, given your legal or political expertise in this field, do you have any research findings or statistics on the "two for one" credit granted for pre-sentencing custody and how this practice impacts people's perception of the justice system?

[English]

**Ms. Redford:** I do not have the statistics with me, but in Alberta about two years ago when our premier became premier, he made a commitment to building safer and stronger communities. Since that time, we have developed our results-based management framework for the Department of Justice around a different set of questions than we have asked the public before.

The questions are framed around whether people have confidence in the justice system. It is a very emotional issue. If the public is asked that question after a series of sentences are publicized that may seem a little difficult for them to understand or if there has been a rash of violent crimes in the city, the statistics tend to become erratic.

However, we have seen consistently that when we frame the questions around whether people feel safe in their communities, the answer has probably stayed fairly static at around 55 per cent of people not feeling safe in their communities. On whether they have confidence in the justice system, this has again remained static over the past two years at around the same percentage.

perçu par le Canadien moyen comme étant d'actualité et efficace. À mon avis, une chose aussi évidente que le rapport de deux pour un est un principe qui vaut la peine d'être examiné quant on songe au changement que le Canadien moyen peut espérer.

Enfin, le ministre a indiqué qu'un projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine sera déposé, dans lequel on reconnaîtra le temps de détention ainsi que les conditions de détention provisoire.

Je dirais que 1972 et 2009 comportent des différences presque générationnelles quand on songe à la population criminelle que nous retrouvons dans notre système correctionnel. Cet aspect touche à une question plus vaste dont je pourrais parler ad nauseam. Je vais donc m'arrêter ici.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** On a parlé de statistiques concernant des personnes qui utilisaient le système pour faire du « deux pour un ». Je peux comprendre en tant qu'avocat que c'est difficile d'avoir des statistiques qui permettent de quantifier ce jeu. Je vois mal comment un avocat pourrait les divulguer. Je vois mal comment on pourrait avoir des statistiques plausibles à ce sujet.

Il y a un autre principe qui est celui de la confiance du public dans le système de justice qui selon moi fait partie du système de justice fondamental. Il doit aussi être mis de l'avant et que vous en avez parlé. Avez-vous des études, des statistiques sur la confiance de la population en général dans le système de justice? Avez-vous encore plus particulièrement des études ou des statistiques qui touchent cet élément de la peine du « deux pour un » et son effet sur la perception des gens sur la justice, ou est-ce, que j'appellerais, un peu comme la connaissance judiciaire, la connaissance politique du fait de votre expertise dans le domaine?

[Traduction]

**Mme Redford :** Je n'ai pas les statistiques ici, mais il y a deux ans en Alberta, lorsque notre premier ministre a accédé à ce poste, il s'est engagé à établir des communautés plus sécuritaires et plus fortes. Depuis ce temps, le ministère de la Justice a élaboré son cadre de gestion axé sur les résultats à partir de questions différentes de celles que nous avons posées auparavant à la population.

Les questions sont formulées pour savoir si les gens ont confiance au système de justice. C'est un débat très émotionnel. Si l'on pose cette question à la population après que plusieurs sentences ont été publicisées et semblent un peu difficiles à comprendre ou après une recrudescence de crimes violents dans la ville, les statistiques tendent à varier un peu.

Par contre, lorsque les questions sont formulées pour savoir si les gens se sentent en sécurité dans leurs communautés, nous avons constaté que la réponse reste passablement la même, c'est-à-dire que 55 p. 100 des gens ne se sentent pas en sécurité. Quant à savoir s'ils ont confiance dans le système de justice, cette donnée est restée la même au cours des deux dernières années, avec pratiquement le même pourcentage.

I could probably provide you with more details after this hearing on that. We have tried hard to frame our questions that way because we do not even believe the public fully understands the ins and outs of a particular sentence or a particular decision that a judge may make. They would not be able to speak to that in much detail.

**The Chair:** It would be very helpful if you could provide that material for us.

**Ms. Redford:** We will do that.

[Translation]

**Senator Carignan:** Being safe is one thing. Perception of safety is quite another. Do I feel safe in my own city? I understand that this may be the focus of a study, but the question remains: Do I have confidence in the justice system? Is the justice system fair? Have any studies been done, and is there any statistical data available on the subject? I can either feel safe or not. For me, it is all a matter of perception. However, do I also have confidence in the system? Newspapers often report on surveys where the public was polled on their level of trust in members of certain professions, such as judges, politicians and lawyers. The survey then goes on to rank these professions according to trust. This gives us some indication that the public's trust in members of certain professions may be limited. Has a similar study been done to gauge people's trust or confidence in the justice system?

**Mr. Chomiak:** I would like to try and discuss this matter with you in French. This is a complex issue. We know that trust is very important for politicians. It is an emotional subject, as I and all ministers well know. However, at the same time, I think that people do not really understand the justice system. People listen to the radio. They read in the newspapers that a person may have spent only one day in jail and is then sentenced to only two days' incarceration. This is very difficult for people to understand.

[English]

We all know as guardians of the system that the purpose of the Senate is to look carefully at legislation, to have an ability to reflect and not necessarily to react, but to act or to view matters in a different fashion. I again suggest that if Crown attorneys and ministers of justice from all around the country and all the premiers have the impression that the concept of two-for-one is no longer a reality of the conditions in our system or the population with whom they deal, then the underlying principles have no value. It would not necessarily be conducive to public confidence in the system.

Manitoba offers a myriad of programs in the system. Individuals have the opportunity to take advantage of those programs. The sense of harshness of remand is no longer a principle that I suggest recommends itself for two-for-one credit.

Je pourrais probablement vous donner plus de précision à ce sujet après la séance. Nous nous sommes efforcés de formuler nos questions de cette manière, parce que nous ne croyons pas que la population comprenne pleinement les tenants et aboutissants d'une peine ou d'une décision qu'un juge peut rendre. Les gens en général ne seraient pas en mesure d'en parler dans le détail.

**La présidente :** Ces renseignements nous seraient très utiles.

**Mme Redford :** Nous vous les fournirons.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** La question du sentiment de sécurité, c'est une chose, et la perception de la sécurité, une autre. Est-ce que j'ai un sentiment de sécurité dans ma ville? Je comprends que cela peut être une étude, mais également, ai-je confiance dans le système de justice? Est-ce qu'il est juste? Est-ce qu'il y a des études ou des statistiques là-dessus? Pour moi, ce sont deux choses. Je peux me sentir en sécurité ou non, c'est une perception. Mais est-ce que j'ai aussi confiance? Souvent, on voit des sondages, ceux que je vois sont publiés dans les journaux, où l'on parle des professions : où se situe les juges, les politiciens, les avocats? Ils sont classés. Cela nous donne des indices que la confiance des gens en certaines professions peut être limitée. Est-ce qu'il existe le même genre d'étude sur la confiance dans le système de justice?

**M. Chomiak :** Je voudrais essayer de parler en français pour discuter de ce sujet. Je pense que c'est très difficile. Nous savons que cela est quelque chose de très important pour les politiciens, c'est un sujet émotif. Je sais cela. Tous les ministres le savent. Mais en même temps, je pense sans doute que les gens ne comprennent pas le système de justice. On écoute la radio, on écrit dans les journaux que quelqu'un peut passer un jour dans une prison, on lui accorde deux jours pour sa sentence. C'est quelque chose de très difficile à comprendre pour les gens.

[Traduction]

Les garants du système de justice que nous sommes savent que la mission du Sénat consiste à examiner attentivement les projets de loi ainsi qu'à réfléchir sans nécessairement réagir, mais qu'il doit également intervenir ou examiner les questions différemment. Encore une fois, je signale que, si les procureurs de la Couronne, les ministres de la Justice et les premiers ministres provinciaux avaient l'impression que le crédit double n'était plus appliqué dans notre régime de justice ou si ce sentiment était partagé par la population, les principes sous-jacents n'auraient alors plus aucune valeur. Cela ne donnerait cependant pas au public nécessairement confiance dans le système de justice.

Le Manitoba offre une multitude de programmes auxquels les gens ont accès. La rigueur de la détention provisoire ne peut plus justifier, selon moi, le crédit double.



I can only speak to a sense that the public looks for logic and consistency in our system. This bill serves to do that. However, it is again why I made my earlier comments that justice ministers and others in the system are well aware of changes that have to occur in the justice system across the board.

Manitoba is very aware of the Aboriginal issues, the issues of women and the issues facing First Nations people.

Those goals and confidence in the justice system have to be achieved in a series of other fashions. This bill helps, but it is only one element of changes that we have to make quite rigorously across the entire system.

**Ms. Redford:** I apologize. We had been advised by the clerk that we would be here for one hour. The reason I have difficulty with that is, being Western ministers, we have made arrangements to catch planes back to the West. Minister Chomiak needs to be in the house this afternoon.

**The Chair:** We sympathize with that. I think senators still have some questions. Certainly, I have some questions, which I am willing to put if you could undertake to get back to us later.

**Ms. Redford:** I would be happy to do that and to undertake to do that. It would be nice to have the opportunity to carry on, but we do need to get back.

**The Chair:** Catching flights is not something we are unfamiliar with around here.

My questions are of a statistical nature. We have heard testimony from both defence attorneys and Crown attorneys that one effect of this bill will be to clog up the bail courts, which would, by definition, increase the population serving in remand. Have you done any projection of the net impact on the population in your remand centres of all the provisions of this bill? If you have that information with you, wonderful; if not, could you send it to us?

The second question is a little more philosophical. It concerns the calculations — with which I am sure you are familiar — done by Professor Doob and Professor Webster, about the differential impact given the vagaries of the parole system and the fact that time served in remand does not count for parole calculations.

The one-for-one system has a differential impact on people convicted of identical offences, depending on whether or not they received bail. Depending on the circumstances, the calculations come out to different effects. In circumstances which would not be uncommon, the calculations suggest that someone who did not receive bail would end up actually serving more time for the identical offence than someone who did receive bail.

Dans une certaine mesure, je peux simplement ajouter que le public veut un système logique et uniforme, ce qui est l'objet du présent projet de loi. Néanmoins, c'est pourquoi j'ai souligné que les ministres de la Justice et les autres intervenants dans ce domaine sont bien conscients des changements qui se révèlent nécessaires dans notre système de justice en général.

Le Manitoba est parfaitement au courant des problèmes auxquels sont confrontés les Autochtones, les femmes et les Premières nations.

C'est par d'autres moyens qu'il faudra instaurer la confiance dans le système de justice et favoriser la réalisation de ces objectifs. Le projet de loi est utile à cet égard, mais il ne propose qu'une des modifications rigoureuses qu'il faut apporter dans l'ensemble du système.

**Mme Redford :** Je m'excuse, mais la greffière nous avait indiqué que notre comparution durerait une heure. Le problème, c'est que nous venons de l'Ouest et avons fait des réservations pour retourner chez nous en avion. Le ministre Chomiak doit être présent en Chambre cet après-midi.

**La présidente :** Nous comprenons la situation. Je pense que les sénateurs souhaiteraient vous poser quelques questions. C'est certainement mon cas, du moins, et je suis disposée à vous les poser si vous vous engagez à y répondre ultérieurement.

**Mme Redford :** Je serais enchantée de satisfaire à cette demande. Nous aimerions bien poursuivre, mais nous ne devons retourner dans l'Ouest.

**La présidente :** Prendre l'avion n'est pas une activité qui nous est étrangère.

Mes questions relèvent du domaine de la statistique. Nous avons entendu les témoignages des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense qui nous ont signalé que le projet de loi notamment engorgerait les tribunaux lors des séances de libération sous caution, ce qui impliquerait une augmentation du nombre de personnes purgeant une détention préventive. Avez-vous établi les répercussions de toutes les dispositions du projet de loi sur les personnes en détention provisoire? Si vous connaissez déjà la réponse, ce serait magnifique. Sinon, pourriez-vous nous la transmettre ultérieurement?

Ma deuxième question relève davantage de la philosophie. Elle porte sur les estimations dont vous êtes au courant, j'en suis sûr, et qui ont été effectuées par MM. Doob et Webster sur les écarts décelés compte tenu des aléas du régime de libération conditionnelle et sur le fait que le temps de détention préventive n'est pas pris en considération aux fins des libérations conditionnelles.

La détermination de la peine sans tenir compte du temps déjà purgé est différente si les gens reconnus coupables de la même infraction ont été libérés sous caution ou non. Le résultat est fonction des circonstances. La personne qui n'a pas été libérée sous caution purgerait, en théorie, une peine supérieure, et ce n'est pas un cas exceptionnel.

Do you agree with those calculations, or did the learned professors miss something? If you agree with them, how does that affect your perception of what the appropriate range is of the judicial discretion that should be available?

**Ms. Redford:** Fortunately, even if I did have more time, I would probably want some time to review that before I responded. I undertake, from Alberta's perspective, that we will be able to provide a response to you on those questions.

**Mr. Chomiak:** Likewise for Manitoba.

**Senator Nolin:** Excuse me for not being here at the beginning of your testimony; I had a more pressing request. We have talked much about the confidence of the public in the system. We totally understand our role in that. That is probably why my colleague Senator Joyal recited to you an important paragraph of the Supreme Court decision back in 2000. However, it is not static. We totally understand that the population must have confidence in the system.

You do not have to answer this now, but I would like to hear from you, representing at least the Western Ministers of Justice on this. What are you doing at your end of the spectrum to alleviate the understanding, to educate, and to try to explain to the people that we must give the Supreme Court and the law not only the text but also the whole range of why we must respect the law, and why that respect is so fragile in the equilibrium of the quality of our democracy? We cannot put soldiers and police officers everywhere to ensure everyone will respect and obey the law. It is a question of confidence, as you mentioned.

As my colleague Senator Carignan mentioned, you have numbers, but what are you doing to ensure that the quality of that respect is in line with the democracy that we want to build all together? Otherwise, we will make only laws, trying to trigger that equilibrium. You do not have to answer now.

**Senator Joyal:** My question concerns the increase in the level of crime in your respective provinces. The statistics we received from Statistics Canada nationally shows that crime has decreased in Canada. The perception the public has does not really equate to reality. I would like to know if, in your respective provinces, the levels of crime have increased substantially in a way that the public is concerned with the way that the system deals with it.

**Ms. Redford:** Yes. I will take that as notice.

**The Chair:** You do not have to say you will take it as notice. We will assume that you take it as notice.

Senator Watt had a question. We will fax that to you this afternoon. Can we do that, Senator Watt, namely, send them your question in writing, and they will be able to respond to that?

Adhèrez-vous à cette théorie ou se pourrait-il que ces éminents professeurs n'aient pas tout bien saisi? Si vous n'y adhérez pas, en quoi cela modifie-t-il votre perception du pouvoir judiciaire discrétionnaire qu'il faudrait accorder?

**Mme Redford :** Même si j'avais plus de temps, je voudrais probablement y réfléchir un peu avant de vous répondre. Je crois que nous pourrions vous donner la version de l'Alberta. Je m'y engage.

**M. Chomiak :** Le Manitoba fera de même.

**Le sénateur Nolin :** Veuillez m'excuser de mon retard. J'ai raté le début de votre témoignage. J'avais des engagements plus urgents. Il a beaucoup été question de la confiance du public dans le système. Nous comprenons parfaitement notre rôle à cet égard. C'est probablement la raison pour laquelle mon collègue, le sénateur Joyal, vous a cité un passage important d'une décision rendue en 2000 par la Cour suprême. Ce n'est cependant pas immuable. Nous comprenons parfaitement que la population doit avoir confiance dans le système.

Vous n'êtes pas tenus de répondre maintenant, mais j'aimerais bien connaître votre position sur cette question, du moins celle à titre de représentants des ministres de la Justice de l'Ouest. Quelles mesures prenez-vous pour faire comprendre à la population que nous devons donner à la Cour suprême et aux tribunaux judiciaires non seulement le texte législatif, mais également toutes les raisons justifiant pourquoi nous devons respecter la loi et pourquoi ce respect est si essentiel à la qualité de notre démocratie? Nous ne pouvons pas avoir toujours recours aux militaires et aux policiers pour nous assurer que tous respectent la loi. Vous l'avez dit, c'est une question de confiance.

Comme mon collègue, le sénateur Carignan, l'a signalé, vous avez ces statistiques. Cependant, que faites-vous pour garantir que la loi est respectée conformément aux principes démocratiques que nous voulons établir ensemble? Sinon, contentons-nous d'adopter des lois pour y parvenir. Vous n'êtes pas tenus de répondre maintenant.

**Le sénateur Joyal :** Ma question porte sur la hausse de la criminalité dans vos provinces respectives. Selon les données de Statistique Canada, la criminalité a chuté dans l'ensemble du Canada. La perception de la population ne reflète pas vraiment la réalité. Je voudrais savoir si le taux de criminalité a augmenté considérablement dans vos provinces respectives et si cette hausse amène la population à s'interroger sur la façon dont le système judiciaire s'attaque à ce problème.

**Mme Redford :** Je prends note de votre question.

**La présidente :** Vous n'avez pas à nous le préciser. Nous présumerons que vous l'avez fait.

Le sénateur Watt voulait poser une question. Nous vous la ferons parvenir par télécopieur cet après-midi. Sénateur Watt, pouvez-vous faire parvenir aux témoins votre question par écrit pour qu'ils puissent y répondre?



**Senator Watt:** Yes.

**The Chair:** Ministers, bon voyage.

**Ms. Redford:** Thank you very much.

(The committee adjourned.)

**Le sénateur Watt :** Oui.

**La présidente :** Madame la ministre et monsieur le ministre, je vous souhaite un bon voyage.

**Mme Redford :** Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

---







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, September 30, 2009**

*Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:*

Lucie Joncas, President;

Kim Pate, Executive Director.

*The John Howard Society of Canada:*

Craig Jones, Executive Director.

*Office of the Correctional Investigator:*

Howard Sapers, Correctional Investigator;

Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel.

*Correctional Service of Canada:*

Don Head, Commissioner.

**Thursday, October 1, 2009**

The Honourable Dave Chomiak, Minister of Justice and Attorney General, Manitoba;

The Honourable Alison Redford, Minister of Justice and Attorney General, Alberta.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 30 septembre 2009**

*Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :*

Lucie Joncas, présidente;

Kim Pate, directrice générale.

*La Société John Howard du Canada :*

Craig Jones, directeur général.

*Bureau de l'enquêteur correctionnel :*

Howard Sapers, enquêteur correctionnel;

Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général.

*Service correctionnel du Canada :*

Don Head, commissaire.

**Le jeudi 1<sup>er</sup> octobre 2009**

L'honorable Dave Chomiak, ministre de la Justice et procureur général, Manitoba;

L'honorable Alison Redford, ministre de la Justice et procureur générale, Alberta.





Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*  
The Honourable JOAN FRASER

Wednesday, October 7, 2009  
Thursday, October 8, 2009

### Issue No. 15

#### **Fifth (last) meeting on:**

Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code  
(limiting credit for time spent in pre-sentencing custody)

and

#### **First meeting on:**

Bill C-15, An Act to amend the Controlled Drugs and  
Substances Act and to make related and consequential  
amendments to other acts

#### **INCLUDING:**

THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-25)

#### **APPEARING:**

The Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General of Canada

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Présidente :*  
L'honorable JOAN FRASER

Le mercredi 7 octobre 2009  
Le jeudi 8 octobre 2009

### Fascicule n° 15

#### **Cinquième (dernière) réunion concernant :**

Le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel  
(restriction du temps alloué pour détention sous  
garde avant prononcé de la peine)  
et

#### **Première réunion concernant :**

Le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant  
certaines drogues et autres substances et apportant des  
modifications connexes et corrélatives à d'autres lois

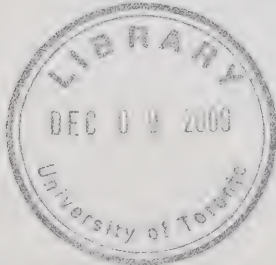
#### **Y COMPRIS :**

LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-25)

#### **COMPARAÎT :**

L'honorable Rob Nicholson, C.P., député,  
ministre de la Justice et procureur général du Canada

**TÉMOINS :**  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Carignan	Milne
Chaput	Rivest
* Cowan	Wallace
(or Tardif)	Watt

\* Ex officio members  
(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Chaput replaced the Honourable Senator Bryden (October 1, 2009).

The Honourable Senator Milne replaced the Honourable Senator Chaput (October 1, 2009).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente* : L'honorable Joan Fraser

*Vice-président* : L'honorable Pierre Claude Nolin

*et*

Les honorables sénateurs :

Angus	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Carignan	Milne
Chaput	Rivest
* Cowan	Wallace
(ou Tardif)	Watt

\* Membres d'office  
(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Chaput a remplacé l'honorable sénateur Bryden (*le 1<sup>er</sup> octobre 2009*).

L'honorable sénateur Milne a remplacé l'honorable sénateur Chaput (*le 1<sup>er</sup> octobre 2009*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, September 17, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Wallace, seconded by the Honourable Senator Duffy, for the second reading of Bill C-15, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts.

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Wallace moved, seconded by the Honourable Senator Demers, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 17 septembre 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Wallace, appuyée par l'honorable sénateur Duffy, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Wallace propose, appuyé par l'honorable sénateur Demers, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

*Le greffier du Sénat,*

Gary W. O'Brien

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 7, 2009  
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:09 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Campbell, Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Rivest, Wallace and Watt (12).

*In attendance:* Jennifer Bird and Dominique Valiquet, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

**WITNESS:**

*Department of Justice Canada:*

Catherine Kane, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section.

The chair made an opening statement.

Ms. Kane was invited to the table and during the consideration of Bill C-25, she answered questions from time to time.

At 4:11 p.m., it was agreed to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

The Chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Baker, P.C., moved that Bill C-25 be amended in clause 2, on page 1, by replacing lines 10 and 11 with the following:

“orders that the accused be detained in custody, on the basis of one or more grounds set out in subsection (10), primarily because of evidence of a previous conviction of”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted on the following vote:

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 7 octobre 2009  
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 9, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Campbell, Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Rivest, Wallace et Watt (12).

*Également présentes :* Jennifer Bird et Dominique Valiquet, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

**TÉMOIN :**

*Ministère de la Justice Canada :*

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal.

La présidente prend la parole.

Mme Kane est invitée à se joindre à la table et, pendant l'étude du projet de loi C-25, elle répond de temps en temps à des questions.

À 16 h 11, il est convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1,

La présidente demande si l'article 2 est adopté.

L'honorable sénateur Baker, C.P., propose que le projet de loi C-25 soit modifié à l'article 2, page 1, par substitution, aux lignes 10 à 12, de ce qui suit :

« paix, pour un ou plusieurs des motifs prévus au paragraphe (10), ordonne la détention sous garde du prévenu principalement en raison d'une preuve de condamnation antérieure, il est tenu d'inscrire cette raison ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

## YEAS

The Honourable Senators

Baker, P.C., Campbell, Chaput, Joyal, P.C., Milne, Watt—6

## NAYS

The Honourable Senators

Angus, Carignan, Nolin, Rivest, Wallace—5

## ABSTENTIONS

The Honourable Senator

Fraser—1

It was agreed, on division, that clause 2, as amended, carry.

The Chair asked whether clause 3 shall carry.

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved that Bill C-25 be amended in clause 3, on page 1,

(a) by replacing line 21 with the following:

“to a maximum of one and one-half days for each day spent in”; and

(b) by replacing lines 24 and 25 with the following:

“stances justify it, the maximum is two days for each day spent in custody unless”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted on the following vote:

## YEAS

The Honourable Senators

Baker, P.C., Campbell, Chaput, Joyal, P.C.,  
Milne, Rivest, Watt—7

## NAYS

The Honourable Senators

Angus, Carignan, Nolin, Wallace—4

## ABSTENTIONS

The Honourable Senator

Fraser—1

Resuming debate on whether clause 3, as amended, shall carry.

The Honourable Senator Baker, P.C., moved that Bill C-25 be amended in clause 3, by replacing lines 14 and 15 with the following:

“(3.4) Failure to comply with subsection (3.3) does not affect the validity of the”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted on the following vote:

## YEAS

The Honourable Senators

Baker, P.C., Campbell, Chaput, Joyal, P.C., Milne, Watt—6

## OUI

Les honorables sénateurs

Baker, C.P., Campbell, Chaput, Joyal, C.P., Milne, Watt—6

## NON

Les honorables sénateurs

Angus, Carignan, Nolin, Rivest, Wallace—5

## ABSTENTION

L'honorable sénateur

Fraser—1

Il est convenu d'adopter l'article 2 modifié, avec dissidence.

La présidente demande si l'article 3 est adopté.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose que le projet de loi C-25 soit modifié à l'article 3, page 1 :

a) par substitution, à la ligne 22, de ce qui suit :

« d'un jour et demi pour chaque jour passé sous garde. »,

b) par substitution, aux lignes 24 et 25, de ce qui suit :

« tances le justifient, le maximum est de deux jours pour chaque jour passé sous garde, sauf »

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

## OUI

Les honorables sénateurs

Baker, C.P., Campbell, Chaput, Joyal, C.P.,  
Milne, Rivest, Watt—7

## NON

Les honorables sénateurs

Angus, Carignan, Nolin, Wallace—4

## ABSTENTION

L'honorable sénateur

Fraser—1

Reprise du débat sur la question de savoir si l'article 3 modifié est adopté.

L'honorable sénateur Baker, C.P., propose que le projet de loi C-25 soit modifié à l'article 3, par substitution, aux lignes 15 et 16, de ce qui suit :

« (3.4) L'inobservation du paragraphe (3.3) n'entache pas la validité de la peine ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

## OUI

Les honorables sénateurs

Baker, C.P., Campbell, Chaput, Joyal, C.P., Milne, Watt—6



## NAYS

The Honourable Senators

Angus, Carignan, Nolin, Rivest, Wallace—5

## ABSTENTIONS

The Honourable Senator

Fraser—1

It was agreed, on division, that clause 3, as amended, carry.  
 It was agreed that clause 4 carry.  
 It was agreed that clause 5 carry.  
 It was agreed that clause 6 carry.  
 It was agreed that the title carry.  
 It was agreed, on division, that the Bill carry with amendments.

It was agreed not to append observations to the report.

It was agreed that the bill be reported to the Senate by the chair.

At 5:54 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 8, 2009  
 (31)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:48 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Campbell, Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Rivest, Wallace and Watt (12).

*In attendance:* Jennifer Bird and Robin MacKay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, September 17, 2009, the committee started its consideration of Bill C-15, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts.

APPEARING:

The Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

## NON

Les honorables sénateurs

Angus, Carignan, Nolin, Rivest, Wallace—5

## ABSTENTION

L'honorable sénateur

Fraser—1

Il est convenu d'adopter l'article 3 modifié, avec dissidence.  
 Il est convenu d'adopter l'article 4.  
 Il est convenu d'adopter l'article 5.  
 Il est convenu d'adopter l'article 6.  
 Il est convenu d'adopter le titre.  
 Il est convenu d'adopter le projet de loi modifié, avec dissidence.

Il est convenu de ne pas annexer d'observations au rapport.

Il est convenu que la présidente fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 17 h 54, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 8 octobre 2009  
 (31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 48, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Campbell, Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Rivest, Wallace et Watt (12).

*Également présents :* Jennifer Bird et Robin MacKay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 17 septembre 2009, le comité entreprend son étude du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

COMPARAÎT :

L'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

*WITNESSES:**Department of Justice Canada:*

Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy.

*Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Phil Downes, Representative.

*Criminal Lawyers' Association:*

Howard L. Krongold, Representative.

The chair made an opening statement.

Mr. Nicholson, P.C., made a statement.

At 10:56 p.m., the committee suspended.

At 10:58 p.m., the committee resumed.

Mr. Downes and Mr. Krongold each made a statement and, together, answered questions.

At 11:34 p.m., the committee suspended.

At 11:35 p.m., the committee resumed.

Mr. Nicholson, P.C., together with Mr. Yost, answered questions.

At 12:21 p.m., the committee suspended.

At 12:22 p.m., the committee resumed.

Mr. Downes and Mr. Krongold continued answering questions.

At 12:56 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:**TÉMOINS :**Ministère de la Justice Canada :*

Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Conseil canadien des avocats de la défense*

Phil Downes, représentant.

*Criminal Lawyers' Association :*

Howard L. Krongold, représentant.

La présidente prend la parole.

M. Nicholson, C.P., fait une déclaration.

À 10 h 56, la séance est suspendue.

À 10 h 58, la séance reprend.

MM. Downes et Krongold font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 11 h 34, la séance est suspendue.

À 11 h 35, la séance reprend.

M. Nicholson, C.P., avec l'aide de M. Yost, répond aux questions.

À 12 h 21, la séance est suspendue.

À 12 h 22, la séance reprend.

MM. Downes et Krongold continuent de répondre aux questions.

À 12 h 56, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, October 8, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**ELEVENTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody), has, in obedience to the order of reference of Tuesday, June 16, 2009, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 1, clause 2:* Replace lines 10 and 11 with the following:

“orders that the accused be detained in custody, on the basis of one or more grounds set out in subsection (10), primarily because of evidence of a previous conviction of”.

2. *Clause 3:*

(a) *Page 1:*

(i) Replace line 21 with the following:

“to a maximum of one and one-half days for each day spent in”, and

(ii) Replace lines 24 and 25 with the following:

“stances justify it, the maximum is two days for each day spent in custody unless”; and

(b) *Page 2:* Replace lines 14 and 15 with the following:

“(3.4) Failure to comply with subsection (3.3) does not affect the validity of the”.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

JOAN FRASER

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 8 octobre 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**ONZIÈME RAPPORT**

Votre comité auquel a été renvoyé le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 16 juin 2009, étudié le dit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes :

1. *Page 1, article 2 :* Remplacer les lignes 10 à 12 par ce qui suit :

« paix, pour un ou plusieurs des motifs prévus au paragraphe (10), ordonne la détention sous garde du prévenu principalement en raison d'une preuve de condamnation antérieure, il est tenu d'inscrire cette raison ».

2. *Article 3 :*

a) *Page 1 :*

(i) Remplacer la ligne 22 par ce qui suit :

« d'un jour et demi pour chaque jour passé sous garde. »,

(ii) Remplacer les lignes 24 et 25 par ce qui suit :

« tances le justifient, le maximum est de deux jours pour chaque jour passé sous garde, sauf »;

b) *Page 2 :* Remplacer les lignes 15 et 16 par ce qui suit :

« (3.4) L'inobservation du paragraphe (3.3) n'entache pas la validité de la peine ».

Respectueusement soumis,

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, October 7, 2009

The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:09 p.m. to consider Bill C-25, an Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody).

**Senator Joan Fraser** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** We continue our study of Bill C-25, an Act to amend the Criminal Code.

As you all know, on our agenda is the clause-by-clause study of the bill. However, I would like to point out two things before we begin.

[*English*]

Since our last meeting, two further written submissions have been received and have been circulated to committee members. They are from the Honourable Chris Bentley, Attorney General, Ontario; and from Ms. Deborah Hatch, President of the Criminal Trial Lawyers Association of Alberta. I believe all members of the committee have received those. I would further draw to your attention that we have with us, although not at the table at the moment, Ms. Catherine Kane, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada. She is here to answer any questions that committee members might wish to ask, to assist us in our deliberations.

Before we proceed to clause-by-clause consideration of the bill, are there questions that any committee members wish to put to Ms. Hatch? If so, I invite her to come forward.

**Senator Angus:** Will she be available to answer questions throughout the meeting?

**The Chair:** Yes.

**Senator Nolin:** Is it possible to have Ms. Kane sit at the table to assist us through clause-by-clause if need be?

**The Chair:** Certainly, we can do that because she is here to help us in our work if we so desire. Ms. Kane, please join us. You are well familiar with this committee, Ms. Kane.

Very well.

Is it agreed, senators, that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody)?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 7 octobre 2009

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 9, pour étudier le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

**Le sénateur Joan Fraser** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel.

Comme vous le savez tous, l'ordre du jour nous demande de procéder à l'étude article par article de ce projet de loi, mais avant de commencer, je voudrais vous signaler deux choses.

[*Traduction*]

Depuis notre dernière réunion, nous avons reçu et distribué aux membres du comité deux autres présentations par écrit. Elles émanent de l'honorable Chris Bentley, procureur général de l'Ontario; et de Mme Deborah Hatch, présidente de la Criminal Trial Lawyers Association of Alberta. Je crois que tous les membres du comité ont reçu ces documents. Je voudrais en plus attirer votre attention sur le fait que nous avons avec nous, bien qu'elle ne soit pas à la table pour l'instant, Mme Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale par intérim à la Section de la politique en matière de droit pénal du ministère de la Justice. Elle est ici pour répondre aux questions que les membres du comité pourraient avoir à poser, pour nous aider dans nos délibérations.

Avant d'entamer l'étude article par article du projet de loi, les membres du comité ont-ils des questions à poser à Mme Hatch? Dans l'affirmative, je l'invite à avancer.

**Le sénateur Angus :** Pourra-t-elle répondre aux questions tout au long de la réunion?

**La présidente :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Est-il possible d'inviter Mme Kane à s'asseoir à notre table pour nous aider, au besoin, tout au long de l'étude article par article?

**La présidente :** Certainement, c'est possible, puisqu'elle est ici pour nous aider dans notre tâche, si c'est ce que nous souhaitons. Madame Kane, veuillez vous joindre à nous. Vous connaissez bien ce comité.

Très bien.

Êtes-vous d'accord, sénateurs, pour que le comité entame l'étude article par article du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine)?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le titre est-il reporté?

**Des voix :** D'accord.



**The Chair:** It is agreed. Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Shall clause 2 carry?

**Senator Baker:** Madam Chair, I have two amendments that I intend to put forward to this proposed legislation. One deals with clause 2 and the other deals with clause 3. I would ask the clerk to distribute the proposed amendment.

**The Chair:** We will proceed first to your proposed amendment for clause 2. We will do them in order after the amendment has been distributed, Senator Baker.

**Senator Nolin:** Is it possible to give Ms. Kane a copy?

**The Chair:** Of course.

Senators, you will find French on one side and English on the other side.

**Senator Baker:** I move:

That Bill C-25 be amended in clause 2, at page 1

by replacing lines 10 and 11 with the following:

“orders that the accused be detained in custody on the basis of one or more grounds set out in subsection 10 primarily because of evidence of a previous conviction of”.

If I may explain, the words “on the basis of one or more grounds set out in subsection 10” are proposed because of the testimony given to this committee by three professors of law and also because of the references made by the representatives of the Crown Attorneys Association and the Defence Lawyers Association. Currently, section 515(10) of the Criminal Code provides the first, second and tertiary grounds for bail. Bill C-25 proposes a new requirement for a judge to determine whether the decision on remand is being made primarily because of evidence of a previous conviction. In other words, someone’s previous criminal record is the major determining factor of the refusal of bail.

Section 515 determines whether a person is granted bail. All of the experts said that those are the three determining factors in the Criminal Code as to whether someone is granted bail, and that is the determination upon which a judge must give his or her reasons. Bill C-25 proposes another duty of the judge: To state whether a person’s record, which may not even be referenced in the reasons for denying bail, is the primary reason for denying bail. As we all know, under the Criminal Code, that is not a condition of denying bail today.

**La présidente :** C’est d’accord. L’article 1 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**La présidente :** Y a-t-il des voix contre? Des abstentions? L’article est adopté.

L’article 2 est-il adopté?

**Le sénateur Baker :** Madame la présidente, j’ai l’intention de proposer deux amendements à ce projet de loi, dont l’un porte sur l’article 2 et l’autre sur l’article 3. Je demanderai à la greffière de distribuer le texte de l’amendement proposé.

**La présidente :** Nous allons d’abord traiter de votre proposition d’amendement à l’article 2. Nous procéderons dans l’ordre dès que les textes auront été distribués, sénateur Baker.

**Le sénateur Nolin :** Est-il possible d’en remettre une copie à Mme Kane?

**La présidente :** Bien sûr.

Sénateurs, vous verrez que le texte est français d’un côté de la page et en anglais de l’autre.

**Le sénateur Baker :** Je propose :

Que le projet de loi C-25 soit modifié à l’article 2, à la page 1

Par substitution, aux lignes 10 à 12, ce qui suit :

« paix, pour un ou plusieurs des motifs prévus au paragraphe (10), ordonne la détention sous garde du prévenu principalement en raison d’une preuve de condamnation antérieure, il est tenu d’inscrire cette raison ».

Si je peux m’expliquer, je propose l’ajout des mots « pour un ou plusieurs des motifs prévus au paragraphe (10) » en raison du témoignage que le comité a reçu de trois professeurs de droit, et aussi à cause des propos de représentants de la Crown Attorneys Association et de la Defence Lawyers Association. Actuellement, le paragraphe 515(10) du Code criminel stipule les motifs primaires, secondaires et tertiaires pouvant justifier la détention. Le projet de loi C-25 propose une nouvelle exigence pour que le juge détermine si la décision de détention sous garde est prise principalement en raison d’une preuve de condamnation antérieure. Autrement dit, le casier judiciaire d’une personne est le principal facteur déterminant du refus de libération sous caution.

L’article 515 détermine si une personne peut être libérée sous caution. Tous les experts ont dit que ce sont là les trois facteurs déterminants dans le Code criminel pour décider si un prévenu peut être libéré sous caution et c’est sur eux qu’un juge doit fonder ses motifs. Le projet de loi C-25 propose d’assigner une autre tâche au juge : il doit dire si le casier d’un prévenu, dont il peut même ne pas avoir été question dans les motifs de refus de la libération sous caution, est la principale raison de ce refus. Nous savons tous qu’actuellement, selon le Code criminel, ce n’est pas un motif de refus de la libération sous caution.

My amendment would keep the requirement of the judge to determine whether it is the primary reason for denying bail. However, it would place it within one of the three existing categories established in the Criminal Code for making that determination.

I will take any questions on this proposed amendment.

**Senator Nolin:** Under the Code as it is written, the judge must go through paragraph 10 to find reason not to grant bail. Is that right?

**Senator Baker:** Yes.

**Senator Nolin:** Why do we add that?

**Senator Baker:** Currently under the Criminal Code, a judge does not have to consider whether he is denying bail primarily because of someone's criminal record. Senator Nolin, you are absolutely correct in suggesting that that decision normally is referenced in consideration of the first ground — whether someone will show up in court; and the second ground — whether someone will recommit a criminal offence. You are absolutely right. The professors suggested that the bill would require a judge to consider something extraneous to the considerations for bail under the Code. Therefore, if we keep the proposed provision, we should ensure it is made within the three determinations that exist in the Criminal Code. At times, that is done, which you pointed out.

**Senator Nolin:** I do not understand what this amendment would add to the Code as it is written.

**Senator Baker:** With apologies, I did not understand your original question.

**Senator Nolin:** A judge must consider one of those three paragraphs in the Code to determine a reason to grant bail.

**Senator Baker:** Yes. Normally a judge will say that the third paragraph does not apply.

**Senator Nolin:** The third paragraph provides a judge with greater discretion to build an argument against granting bail.

**Senator Baker:** Yes.

**Senator Nolin:** Bill C-25 proposes instructing the judge to write the reason for his or her decision to not grant bail if that reason is a previous incarceration. You are not against this proposed instruction to the judge but you want to add something that I think is not needed. Perhaps Ms. Kane would speak to this.

**Senator Baker:** We heard witnesses before the committee who said that clause 2 in Bill C-25 will complicate the bail process because the Crown and the defence attorneys will not only have to answer those three provisions when the Crown is trying to keep someone in jail or the defence attorneys are trying to get him out on bail. This clause would mean that they would have a fourth

Mon amendement maintiendrait l'obligation du juge de dire si c'est le motif principal de refus de libération sous caution. Cependant, ce motif s'inscrirait dans l'une des trois catégories existantes établies dans le Code criminel pour la prise de cette décision.

Je suis prêt à répondre aux questions que vous pouvez avoir sur cette proposition d'amendement.

**Le sénateur Nolin :** D'après le libellé actuel du code, le juge doit se fonder sur le paragraphe 10 pour motiver le refus de libération sous caution. C'est bien cela?

**Le sénateur Baker :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Pourquoi ajouter ceci?

**Le sénateur Baker :** Actuellement, en vertu du Code criminel, un juge n'est pas tenu de dire s'il refuse la libération sous caution principalement en raison des antécédents judiciaires du prévenu. Sénateur Nolin, vous avez tout à fait raison de dire que cette décision est normalement motivée par le motif primaire — pour assurer la présence du prévenu au tribunal; et le motif secondaire — la probabilité que le prévenu commettra à nouveau une infraction criminelle. Vous avez tout à fait raison. Les professeurs ont laissé entendre que le projet de loi exigerait d'un juge qu'il prenne en compte un motif extrinsèque aux considérations liées à la libération sous caution en vertu du code. Donc si nous maintenons la clause proposée, nous devrions nous assurer qu'elle s'intègre aux trois motifs prévus au Code criminel. Il arrive que cela se fasse, comme vous l'avez dit.

**Le sénateur Nolin :** Je ne comprends pas ce que cet amendement changerait au code tel qu'il est.

**Le sénateur Baker :** Veuillez me pardonner, mais je n'ai pas compris votre question originale.

**Le sénateur Nolin :** Un juge doit se fonder sur l'un de ces trois paragraphes du code pour déterminer le motif d'octroi de la libération sous caution.

**Le sénateur Baker :** Oui, normalement un juge dira que le troisième paragraphe ne s'applique pas.

**Le sénateur Nolin :** Le troisième paragraphe octroie au juge plus de discrétion pour motiver son refus de libération sous caution.

**Le sénateur Baker :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Le projet de loi C-25 propose d'imposer au juge d'expliquer par écrit le motif de sa décision de ne pas accorder la libération sous caution si ce motif est une condamnation antérieure. Vous ne vous opposez pas à l'idée d'imposer cela au juge, mais vous voulez ajouter quelque chose qui me semble inutile. Peut-être Mme Kane pourrait-elle dire ce qu'elle ne pense?

**Le sénateur Baker :** Le comité a entendu des témoins qui ont dit que l'article 2 du projet de loi C-25 compliquera le processus de libération sous caution parce que les avocats de la Couronne et de la défense ne devront pas seulement répondre à ces trois clauses quand la Couronne essaiera de garder un prévenu en prison ou quand les avocats de la défense essaieront de l'en faire sortir.



consideration completely separate and apart from the existing three in the Code. Our witnesses suggested that the fourth consideration could lead to one contradicting the other, or one extraneous provision to be determined separately from the other three. Currently, a judge must consider the existing three. "Shall consider" is in the Code.

The Crowns and the defence attorneys said that this will lead to whole new arguments. Why should we have to do this when normally we do it under the three provisions? It would lead to appeals based on the primary reason not being included in the three that you can consider. It is to relieve a complexity that they claim it will create.

**The Chair:** Senator Nolin asked to hear from Ms. Kane. Senator Wallace is also on the list.

**Ms. Kane:** First, there is no intention in this clause to add a new ground for bail. The grounds for bail are those that are set out in subsection 515(10). The courts are quite familiar with applying those three grounds for bail.

However, as you noted, Senator Baker, often the reason the primary or the secondary ground applies is the offender's previous record. It is subsumed in either the primary or secondary ground usually, not so much the third. The person's record is the reason, bail should not be granted and the accused should not be released.

The accused's criminal record may not be the only reason under the primary or secondary ground, but if that is the case, this provision requires that that be put on the record. Later, if that person is convicted, at sentencing, there would be that record kept, indicating that is why they were denied bail, and that would bring in the one-to-one ratio for credit for time served.

This is ground-laying for limiting the credit at one to one. There are two reasons for the limit: Where the accused has been denied bail because of previous convictions, or because of breach of current bail conditions. The latter is already covered in the Criminal Code in terms of being noted on the record. The proposed new requirement is to ensure that the former is also there when the sentencing judge ultimately gets to sentence.

Just to reiterate, there is no intention to add a fourth ground for bail. I read the transcripts of that testimony and was quite surprised that it would be interpreted in that way. It is only to get that on the record in the context of the existing grounds for bail under section 515(10).

**The Chair:** Is that sufficient, Senator Nolin?

**Senator Nolin:** Yes.

Cette clause signifierait qu'il y aurait un quatrième motif tout à fait distinct et à part des trois que prévoit actuellement le code. D'après nos témoins, le quatrième motif pourrait faire que l'un contredise l'autre, ou à un autre motif extrinsèque devant être déterminé à part des trois autres. Actuellement, un juge est tenu de considérer les trois motifs. Le code dit bien « doit considérer ».

Les avocats de la Couronne et de la défense ont dit que ceci engendrerait quantité de nouveaux arguments. Pourquoi nous faudrait-il faire ceci quand, en temps normal, c'est fait en vertu des trois clauses? Cela mènerait à des appels fondés sur le fait que le motif primaire ne figure pas au nombre des trois motifs pouvant être pris en compte. C'est pour atténuer une complexité qui, selon eux, sera créée.

**La présidente :** Le sénateur Nolin a demandé l'avis de Mme Kane. J'ai aussi le nom du sénateur Wallace.

**Mme Kane :** Tout d'abord, il n'est pas question, dans cette clause, d'ajouter un nouveau motif de libération sous caution. Les motifs sont ceux qui sont prévus au paragraphe 515(10). Les tribunaux savent très bien appliquer ces trois motifs pour la libération sous caution.

Cependant, comme vous l'avez souligné, sénateur Baker, il arrive souvent que la raison de l'application du motif primaire ou secondaire, c'est le casier judiciaire du prévenu. C'est généralement subsumé dans le motif primaire ou secondaire, pas souvent le motif tertiaire. Le casier du prévenu est la raison, la libération sous caution ne devrait pas être accordée et l'accusé ne devrait pas être libéré.

Le casier judiciaire du prévenu peut ne pas être l'unique raison sous couvert du motif primaire ou secondaire, mais si c'est le cas, cette clause exige que ce soit inscrit au registre. Plus tard, si la personne est reconnue coupable, au moment du prononcé de la peine, il y aurait cette inscription au registre, indiquant que c'est la raison pour laquelle il n'a pas été libéré sous caution, et c'est alors que s'appliquerait la proportion d'un jour pour chaque jour de détention sous garde.

Ceci établit les balises pour limiter le temps alloué à un jour pour un jour de détention sous garde. Il y a deux raisons à cette limite : si l'accusé s'est fait refuser la libération sous caution à cause d'une condamnation antérieure, ou à cause d'une infraction aux conditions actuelles de libération. Ce dernier motif est déjà prévu au Code criminel, pour ce qui est de la consignation au registre. La nouvelle exigence qui est proposée est pour qu'il y ait aussi cette première inscription au moment où le juge doit déterminer la peine.

Je répète qu'il n'est pas question d'ajouter un quatrième motif pour la libération sous caution. J'ai lu la transcription de ce témoignage et j'ai été très étonné que ce puisse être interprété en ce sens. Ce n'est que pour que ce soit inscrit au registre dans le contexte des motifs existants de libération sous caution, en vertu du paragraphe 515(10) du code.

**Le président :** Est-ce que cela suffit, sénateur Nolin?

**Le sénateur Nolin :** Oui.

**Senator Wallace:** Ms. Kane has zeroed in on the point I was about to raise. Senator Baker, when I look at your proposed amendment and compare it to the existing clause 2 of the bill, the only difference is that you have added the words “on the basis of one or more grounds set out in subsection 10”.

**Senator Baker:** Yes.

**Senator Wallace:** You added those words to, I suppose, make it clear that the provision of clause 2 dovetails back into section 515(10).

**Senator Baker:** Yes.

**Senator Wallace:** That being the case, at this point I will be, for the most part, repeating what Ms. Kane said. As I read clause 2 in the bill, it does not purport to amend section 515(10), nor could it unless there were a specific reference. That being the case, clause 2 adds a requirement for the court if the bail is refused under section 515(10) primarily because of a previous conviction. That would mean, for example, in 515(10), that bail is refused because a judge felt it necessary to ensure his or her attendance in court. You would ask, “Well, what would raise that concern?” If the concern to the judge rose from the fact of a previous conviction, the bill would want that noted.

Similarly, in 515(10) (b), if the refusal to grant bail were because a judge felt it necessary for the protection of public safety, which is a rather broad statement, the secondary ground, and the basis of that was the previous conviction or previous record, then we would want that noted. It would be the same with respect to the tertiary ground in 515(10)(c), if bail were refused because a judge felt it was required to maintain confidence in the administration of justice, again, that is pretty broad.

The purpose of the bill, as I read it, would be to require a judge to refer to the fact that that protection or maintaining that confidence in the administration of justice arises from the previous conviction. That goes back to one of the fundamental purposes of Bill C-25, which is to add more certainty and clarity to the existing sentencing provisions so it is understood why judges reacted in the way they did. I believe, and I think this is supported by Ms. Kane, that clause 2 does just that. It provides additional clarity in regards to 515(10) and does not and could not amend it.

**The Chair:** Do any other senators wish to comment?

**Senator Angus:** I would simply add that I personally will oppose this amendment not only because of the explanation we have received from Ms. Kane, but also because one of the objects of our study is to improve things if we feel there are errors or it is misleading. I believe proceeding with this amendment would just

**Le sénateur Wallace :** Mme Kane a mis le doigt sur un sujet que je voulais soulever. Sénateur Baker, quand je lis l'amendement que vous proposez et le compare à l'article 2 actuel du projet de loi, la seule différence que je vois, c'est que vous avez ajouté les mots « pour un ou plusieurs des motifs prévus au paragraphe (10) ».

**Le sénateur Baker :** Oui.

**Le sénateur Wallace :** Vous avez ajouté ces mots, je suppose, pour qu'il soit clair que la disposition de l'article 2 concorde avec le paragraphe 515(10).

**Le sénateur Baker :** Oui.

**Le sénateur Wallace :** Puisque c'est le cas, je vais, en grande partie, répéter ce qu'a dit Mme Kane. À ce que je comprends de l'article 2 du projet de loi, il ne vise pas à modifier le paragraphe 515(10), et ne le pourrait pas à moins que ce soit signifié avec précision. Cela étant le cas, l'article 2 ajoute une obligation pour le tribunal si la libération sous caution est refusée en vertu du paragraphe 515(10) principalement à cause d'une condamnation antérieure. Cela signifierait, par exemple, dans le paragraphe 515(10), que la libération sous caution est refusée parce que le juge estime que c'est nécessaire pour assurer la présence du prévenu au tribunal. La question qui vient à l'esprit, c'est : « Eh bien, qu'est-ce qui donnerait à penser le contraire? ». Si la crainte du juge est motivée par une condamnation antérieure, selon le projet de loi, ce devrait être indiqué.

De même, à l'alinéa 515(10)b), si le refus de libération sous caution vient du fait que le juge estime que c'est nécessaire pour la protection et la sécurité du public, qui est un concept assez vaste, le motif secondaire, et que c'est à cause d'une condamnation antérieure ou d'un casier judiciaire, on voudrait que ce soit indiqué. Il en serait de même en ce qui concerne le motif tertiaire prévu à l'alinéa 515(10)c), soit que la libération sous caution est refusée parce que le juge estime que la détention est nécessaire pour ne pas miner la confiance du public dans l'administration de la justice.

L'objet du projet de loi, tel que je le comprends, est d'obliger un juge à faire le lien entre cette protection du public ou le maintien de cette confiance dans l'administration de la justice et la condamnation antérieure. Cela nous ramène à l'un des objectifs fondamentaux du projet de loi C-25, qui est d'affermir et d'éclaircir les dispositions relatives au prononcé de la peine de manière à ce que l'on puisse comprendre pourquoi les juges ont agi comme ils l'ont fait. Je pense, et il me semble que c'est ce que soutient Mme Kane, que c'est justement ce que fait l'article 2. Il donne plus de clarté au paragraphe 515(10), sans le modifier, et il ne pourrait d'ailleurs pas le modifier.

**La présidente :** Y a-t-il d'autres commentaires?

**Le sénateur Angus :** J'ajouterais seulement que je voterai personnellement contre cet amendement, non seulement à cause de l'explication que nous avons reçue de Mme Kane, mais aussi parce que l'un des buts de notre étude est d'améliorer le libellé quand nous estimons qu'il y a des erreurs ou qu'il est trompeur. Je



add more confusion rather than provide clarity. I actually found it very confusing when I read it. I do not think it adds anything and, if anything, it detracts from the bill.

**The Chair:** Senator Baker, do you have a brief response?

**Senator Baker:** It is difficult to keep it brief, but I will try to do so. Ms. Kane said, she read the transcript and realized that the experts we had before the committee noted this problem or confusion. The defence lawyers and the Crown attorneys also referenced it. In their minds, it creates a new problem. It establishes a new standard apart from 515(10) (a), (b) and (c) that are the standard considerations for bail.

I would simply say, in answer to Senator Wallace and Senator Angus, that we are not taking this requirement out of this bill. We are simply transposing it into the place it should be, and that is within 515(10), which is where the code outlines the grounds for consideration whether or not to grant bail.

**The Chair:** That was brief.

**Senator Baker:** I could go on.

**Senator Angus:** We know.

**The Chair:** Senators, it has been moved by Senator Baker that Bill C-25 be amended in clause 2, on page 1, by replacing lines 10 and 11 with the following:

[Translation]

«paix, pour un ou plusieurs des motifs prévus au paragraphe (10), ordonne la détention sous garde du prévenu principalement en raison d'une preuve de condamnation antérieure, il est tenu d'inscrire cette raison».

[English]

In English, it would be:

“orders that the accused be detained in custody on the basis of one or more grounds set out in subsection 10 primarily because of evidence of a previous conviction of”.

Shall the amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chair:** All those in favour will please say “yea”.

**Some Hon. Senators:** Yea.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** Nay.

**The Chair:** In my opinion, the “yeas” have it.

Abstentions?

pense que cet amendement ne ferait qu'accroître la confusion, au lieu de rendre le libellé plus clair. Je l'ai en fait trouvé assez déroutant quand je l'ai lu. Je ne pense pas qu'il ajoute quoi que ce soit et, en fait s'il fait quelque chose, il nuit au projet de loi.

**La présidente :** Sénateur Baker, vous avez une réponse, brièvement?

**Le sénateur Baker :** Il sera difficile d'être bref, mais je m'y efforcerai. Mme Kane a dit avoir lu la transcription des témoignages et avoir compris que les experts que nous avons entendus aient signalé ce problème ou cette confusion. Les avocats de la défense et de la Couronne en ont aussi parlé. Dans leur esprit, cela crée un nouveau problème. Cela établit une nouvelle norme distincte des motifs prévus aux alinéas 515(10)a), b) et c) qui sont les considérations normales prises en compte pour l'octroi de la libération sous caution.

Je dirais simplement, en réponse aux sénateurs Wallace et Angus, que nous ne supprimons pas cette exigence de ce projet de loi. Nous ne faisons que la transposer là où elle devrait être, et c'est dans le paragraphe 515(10), soit là où le code décrit les motifs à prendre en considération pour accorder ou non la libération sous caution.

**La présidente :** C'était bref.

**Le sénateur Baker :** Je pourrais poursuivre.

**Le sénateur Angus :** Nous le savons.

**La présidente :** Sénateurs, le sénateur Baker propose que le projet de loi C-25 soit modifié à l'article 2, page 1, par substitution, aux lignes 10 à 12, de ce qui suit :

[Français]

«paix, pour un ou plusieurs des motifs prévus au paragraphe (10), ordonne la détention sous garde du prévenu principalement en raison d'une preuve de condamnation antérieure, il est tenu d'inscrire cette raison ».

[Traduction]

En anglais ce serait :

« orders that the accused be detained in custody on the basis of one or more grounds set out in subsection 10 primarily because of evidence of a previous conviction of ».

La modification est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Tous ceux qui sont d'accord, veuillez dire « oui ».

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Qui est contre?

**Des voix :** Non.

**La présidente :** À mon avis, les « oui » l'emportent.

Y a-t-il des abstentions?

**Senator Wallace:** I wish a recorded vote.

**The Chair:** The clerk will call the roll of member's names, beginning with the chair, who will not vote, then going in alphabetical order. Senators should verbally indicate whether they vote for, against or abstain. The clerk will announce the results of the vote, and I shall declare whether the motion is carried or defeated.

**Jessica Richardson, Clerk of the Committee:** The Honourable Senator Fraser.

**The Chair:** I am not voting.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Angus.

**Senator Angus:** Against.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Baker.

**Senator Baker:** For.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Campbell.

**Senator Campbell:** For.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Carignan.

**Senator Carignan:** Against.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Chaput.

**Senator Chaput:** For.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Joyal.

**Senator Joyal:** For.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Milne.

**Senator Milne:** For.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Nolin.

**Senator Nolin:** Against.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Rivest.

**Senator Rivest:** Against.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Wallace.

**Senator Wallace:** Against.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Watt.

**Senator Watt:** For.

**Ms. Richardson:** Six for and five against.

**The Chair:** I declare the amendment carried.

**The Chair:** Shall clause 2, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Nolin:** On division.

**The Chair:** On division. Abstentions?

Carried.

Shall clause 3 carry?

**Le sénateur Wallace :** J'aimerais que nous procédions par appel nominal.

**La présidente :** La greffière appellera les noms des membres du comité, en commençant par la présidente, qui ne votera pas, puis elle procédera par ordre alphabétique. Les sénateurs devront indiquer verbalement s'ils sont pour ou contre l'adoption de l'article, ou s'ils s'abstiennent de voter. La greffière annoncera les résultats du vote, et je dirai si la motion est adoptée ou rejetée.

**Jessica Richardson, greffière du comité :** L'honorable sénateur Fraser.

**La présidente :** Je ne vote pas.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Angus.

**Le sénateur Angus :** Contre.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Baker.

**Le sénateur Baker :** Pour.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Campbell.

**Le sénateur Campbell :** Pour.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Carignan.

**Le sénateur Carignan :** Contre.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Chaput.

**Le sénateur Chaput :** Pour.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal :** Pour.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Milne.

**Le sénateur Milne :** Pour.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Nolin.

**Le sénateur Nolin :** Contre.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Rivest.

**Le sénateur Rivest :** Contre.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Wallace.

**Le sénateur Wallace :** Contre.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Watt.

**Le sénateur Watt :** Pour.

**Mme Richardson :** Six voix pour, cinq contre.

**La présidente :** Je déclare la modification adoptée.

**La présidente :** L'article 2 est-il adopté tel que modifié?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Nolin :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence. Y a-t-il des abstentions?

C'est adopté.

L'article 3 est-il adopté?



**Senator Baker:** I have an amendment on clause 3. This is the amendment that I had spoken about before. It is because the bill contains a provision that allows a judge to put someone in jail and not tell the person of a portion of the sentence or why the person is there.

**The Chair:** I think you are heading for an amendment to the last subsection.

**Senator Baker:** Yes, lines 14 and 15, sorry.

**The Chair:** I am trying to take things in chronological order, in case anyone has an amendment to come earlier.

**Senator Baker:** It is a long section.

**The Chair:** Does anyone have an amendment to be proposed?

**Senator Joyal:** I do.

**The Chair:** We will not forget you, Senator Baker.

**Senator Baker:** Thank you.

**The Chair:** The clerk will distribute this one. This is Senator Baker's amendment, which will be held in abeyance until we conclude with Senator Joyal's proposal for an amendment.

Might I have a copy of the amendment?

**Senator Joyal:** I move:

That Bill C-25 be amended in clause 3 on page 1

(a) by replacing line 21 with the following:

“to a maximum of one and one and a half days for each day spent in”;

(b) by replacing line 24 and 25 with the following:

“stances justify it. The maximum is two days for each day spent in custody unless”.

**The Chair:** Will you explain that proposal, Senator Joyal?

**Senator Joyal:** It is a plain amendment in that it establishes one for one and a half and caps the maximum of credit to two days. Essentially, that is the purpose of the amendment.

The reason is that the first amendment recognizes the state of the jurisprudence at the Supreme Court of Canada level in the decision of *Wust* of 2000; in the Court of Appeal of Quebec in 2005; and in the Courts of Appeal of Manitoba and of Alberta in 2005. It recognizes that detention in remand is not at all equivalent to detention after sentencing for two main reasons. The first is that when one is in remand, one is in a harsher condition, as the Supreme Court of Canada recognized and as all the courts of appeal in Canada that have ruled on it recently have recognized. The second is that there is no remission mechanism according to the Corrections and Conditional Release Act that applies when one is in remand.

**Le sénateur Baker :** J'ai un amendement à proposer à l'article 3. J'en ai parlé tout à l'heure. C'est parce que le projet de loi comporte une disposition qui permet à un juge d'envoyer quelqu'un en prison sans lui expliquer une partie de la peine, ou pourquoi la personne se retrouve là.

**La présidente :** Je pense que l'amendement que vous envisagez est au dernier sous-alinéa.

**Le sénateur Baker :** Oui, les lignes 15 et 16, je m'excuse.

**La présidente :** J'essaie de procéder par ordre chronologique, au cas où quelqu'un aurait un amendement à proposer plus tôt.

**Le sénateur Baker :** L'article est long.

**La présidente :** Quelqu'un a-t-il un amendement à proposer?

**Le sénateur Joyal :** Oui, moi.

**La présidente :** Nous ne vous oublierons pas, sénateur Baker.

**Le sénateur Baker :** Je vous remercie.

**La présidente :** La greffière a distribué le texte de cet amendement du sénateur Baker, qui sera en suspens jusqu'à ce que nous en ayons terminé avec la proposition d'amendement du sénateur Joyal.

Puis-je avoir une copie de cet amendement?

**Le sénateur Joyal :** Je propose :

Que le projet de loi C-25 soit modifié à l'article 3, à la page 1

a) par substitution, à la ligne 22, de ce qui suit :

« d'un jour et demi pour chaque jour passé sous garde »;

b) par substitution, aux lignes 24 et 25, de ce qui suit :

« tances le justifie, le maximum est de deux jours pour chaque jour passé sous garde, sauf ».

**La présidente :** Allez-vous expliquer cette proposition, sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal :** C'est une simple modification en ce sens qu'elle établit la période d'un jour et demi pour chaque jour passé sous garde et plafonne le maximum à deux jours. C'est essentiellement l'objet de l'amendement.

La raison à cela, c'est que le premier amendement reconnaît les précédents de la jurisprudence à la Cour suprême du Canada dans la décision *Wust* de 2000; à la Cour d'appel du Québec en 2005; et aux Cours d'appel du Manitoba et de l'Alberta en 2005. Elle reconnaît que la détention sous garde n'est pas du tout l'équivalent de la détention après le prononcé de la peine pour deux principales raisons. La première est qu'en détention sous garde, les conditions sont beaucoup plus difficiles, comme l'a reconnu la Cour suprême du Canada, et toutes les cours d'appel du Canada qui ont pris des décisions sur ce plan récemment l'ont reconnu. La deuxième, c'est qu'aucun mécanisme de rémission en vertu de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition ne s'applique quand un prévenu est placé sous garde.

In other words, the time one serves in remand is harsher generally than when one serves it after sentencing.

If you establish one for one, you put on the same footing two different times served, which are not equivalent at all. One does not allow you to benefit from programs and from remission mechanisms that are essential according to the Corrections and Conditional Release Act, while when you are serving after sentencing, you benefit from those two elements. By establishing one for one and a half, you rebalance the time that you have been in remand and the time you serve for your sentence.

The second amendment proposes a cap of two. I agree there should be a cap but that cap should be in such special conditions that the judge would have to justify it. A cap of two is reasonable, again according to the jurisprudence as stated in the Court of Appeal in Quebec in the case of *Beauchamps*. The two-to-one ratio, according to the judge in paragraph 42, cannot be considered an advantage for the accused. In other words, the credit is not an advantage; the credit is establishing a balance, an equivalence between the time served and the time serving the sentence. As the court said, dead time is real time. In other words, by capping it at two, we are just recognizing the state of jurisprudence and establishing it as a maximum. Of course, as with the other provisions of the act, you have to justify it in writing and so on.

With the witnesses that we have heard, and especially with the risk of a constitutional challenge under the Charter on one for one, as has been explained by at least three witnesses, this proposal ensures that the bill is sound and would meet the test of constitutionality that many lawyers who have appeared as witnesses have raised as a possibility with the bill as drafted.

[Translation]

**Senator Nolin:** I have a question for Senator Joyal. I want assurances that your amendment does not erode in any way the judge's discretion not to credit any time served if he so wishes.

**Senator Joyal:** Absolutely not.

**Senator Nolin:** All you are asking for is to have the one for one rule, the basic rule in the bill, replaced with a rule of one and a half for one. That would be the new basic rule.

**Senator Joyal:** That is correct. Based on the evidence provided to him, a judge, if convinced that an accused benefited from especially favourable conditions during his remand time, would not be obligated to establish one for one credit. The amendment in no way diminishes the judge's discretion to establish one for one credit instead of one and a half for one.

That explains why, in some of the decisions cited to the committee, the court provided one for one credit under certain special circumstances. It is generally known that favourable

Autrement dit, le temps passé en détention sous garde est plus difficile en général qu'après le prononcé de la peine.

Si on établit la période à un jour pour chaque jour passé sous garde, on met sur le même pied deux périodes différentes de détention, qui ne sont pas du tout équivalentes. L'une ne permet pas de bénéficier de programmes et de mécanismes de rémission qui sont essentiels selon la Loi sur le système correctionnel et à la mise en liberté sous condition, tandis qu'en détention après le prononcé de la peine, on peut bénéficier de ces deux éléments. En établissant la proportion d'un jour et demi pour un jour, on rééquilibre le temps passé en détention sous garde et la période qui suit le prononcé de la peine.

Le deuxième amendement propose un plafond de deux jours. Je suis d'accord qu'il devrait y avoir un plafond, mais il devrait s'appliquer dans des conditions tellement spéciales que le juge devrait le justifier. Un plafond de deux jours est raisonnable, encore une fois d'après la jurisprudence établie à la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Beauchamps*. Le rapport de deux jours pour un, selon le juge au paragraphe 42, ne peut être considéré comme un avantage pour l'accusé. Autrement dit, la période accordée n'est pas un avantage, c'est pour établir un équilibre, une équivalence entre le temps passé en détention sous garde et la période de peine. Comme l'a dit le tribunal, un temps mort, c'est du temps réel. Autrement dit, en fixant le maximum à deux jours, nous ne faisons que reconnaître la jurisprudence et établir un maximum. Bien entendu, comme avec les autres dispositions de la loi, il faut le justifier par écrit, et cetera.

Avec les témoins que nous avons entendus, et particulièrement compte tenu du risque de contestation constitutionnelle, en vertu de la Charte, de l'octroi d'un jour pour un jour passé en détention sous garde, comme l'ont expliqué au moins trois témoins, cette proposition fait en sorte que le projet de loi est solide et satisferait aux critères de constitutionnalité, une possibilité que bien des avocats qui ont témoigné ici ont soulevée, avec le projet de loi tel qu'il est libellé.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** J'aurais une question pour le sénateur Joyal. Je veux être certain que votre amendement n'enlève pas au juge la capacité de ne pas appliquer de crédits s'il le désire.

**Le sénateur Joyal :** Absolument, tout à fait.

**Le sénateur Nolin :** Tout ce que vous nous demandez, c'est de remplacer la règle de un pour un, la règle de base du projet de loi et d'en faire la règle d'un et demi pour un. Ce serait la règle de base.

**Le sénateur Joyal :** Tout à fait. Cela signifie qu'un juge, selon la preuve qui lui serait présentée, qui serait convaincu qu'un détenu a bénéficié pendant son temps de détention préventive de conditions particulièrement favorables, ne serait pas obligé d'établir l'un pour un; le texte ne modifie en rien la discrétion du juge de réduire le un et demi à un pour un.

C'est la raison pour laquelle dans certaines décisions qui nous ont été citées, la cour a reconnu du un pour un dans des conditions particulières. On sait que généralement, ces conditions



conditions are not the norm. As a rule, remand conditions are much more difficult and an offender cannot accumulate time that could count toward parole.

**Senator Nolin:** Last week, we heard from two provincial attorneys general who raised similar questions about the quality of the time spent by offenders in pre-trial or pre-sentencing custody. These provincial ministers and the federal minister appear to have weighed the pros and cons of a position similar to yours and to have rejected it. You seem to disagree with their stance.

**Senator Joyal:** Especially in light of the uprising last weekend at the Brandon correctional facility in Winnipeg. This facility houses 240 inmates, 90 more than the recommended capacity. The uprising or riot was caused by overcrowding at the facility, according to the newspaper reports.

Despite the testimony of an attorney general to the effect that conditions had improved considerably, two days later, the uprising unfortunately proved that this was not the case at all detention centres in Manitoba.

I cannot recall specifically at which ones, but at certain facilities in Manitoba, conditions have improved. If that is the case, the court could reduce the credit from one and a half to one or even to one and one quarter. However, in light of the findings of the officials who inspected Canada's correctional facilities, we cannot be satisfied that the situation in our country's prisons is stable.

On the contrary, according to reports received during the last three months of 2008, three inmates have died as a result of uprisings or difficult conditions in correctional facilities.

Consequently, I do not think that the testimony we heard is indicative of conditions overall. The committee also heard from the Attorney General of Alberta. If you read the letter submitted by the Association of Defence and Trial Attorneys of Alberta, you will see that it raises some very serious questions further to the Alberta Court of Appeal's decision in *Chan*, a ruling that Alberta's Attorney General deemed unacceptable.

So then, on reading the brief submitted to the committee chair on the special circumstances of this court decision as well as the actual court decision, we come to a rather different conclusion than the one reached by the Attorney General of Alberta. We were not able to question him at length on this matter.

[English]

**Senator Angus:** Honourable senators, the Government of Canada, as represented by Justice Minister Rob Nicholson, was well aware of the state of the jurisprudence when the bill was drafted. The government was also well aware of the deplorable state of conditions in many remand centres, as we have been told. Notwithstanding that, the policy of the government is reflected in

particulières ne sont pas la norme. Les conditions habituelles, c'est une détention qui est beaucoup plus difficile et qui ne permet pas d'accumuler du temps susceptible de bénéficier de la libération conditionnelle.

**Le sénateur Nolin :** Nous avons entendu deux procureurs généraux provinciaux la semaine dernière à qui on a posé des questions similaires quant à la qualité de l'incarcération des détenus en attente de procès ou de sentence. La collégialité de ces ministres provinciaux et du ministre fédéral semble avoir pesé le pour et le contre de l'argument similaire au vôtre et ne pas l'avoir retenu. Cela ne semble pas avoir obtenu votre aval.

**Le sénateur Joyal :** Surtout qu'en fin de semaine il y a eu une mutinerie au Brandon correctionnal center à Winnipeg. Cette prison accueillait 240 détenus, soit 90 de plus que la capacité de la prison. Cette surpopulation de la prison a causé l'insurrection ou la mutinerie selon ce qui nous a été rapporté dans les journaux.

Malgré le fait que nous ayons entendu un procureur général présenter un témoignage selon lequel les conditions s'étaient sensiblement améliorées, malheureusement deux jours après, la mutinerie a démontré que ce n'était pas le cas dans tous les centres de détention du Manitoba.

Il y a des centres au Manitoba, je ne me souviens plus du nom, où les conditions se sont améliorées. Si c'est le cas, le juge pourrait réduire la période de 1,5 à 1 ou à 1,25 à la limite. Mais on ne peut pas être satisfait à cette étape compte tenu des résultats que nous avons obtenus des inspecteurs des institutions carcérales au Canada que la situation dans les prisons canadiennes soit tout à fait stable.

Au contraire, comme on l'a entendu au cours des trois derniers mois de 2008, il y a eu trois décès dans les prisons suite à des insurrections ou à des difficultés de détention.

Par conséquent, je ne crois pas que le témoignage que nous avons entendu est à généraliser. D'autre part, on a entendu également le procureur général de l'Alberta. Si vous lisez la lettre que nous avons reçue de l'Association des avocats de défense de l'Alberta, ils ont soulevé des questions fort sérieuses suite à l'arrêt ou à la décision de la cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire *Chan* que le procureur général de l'Alberta avait souligné comme étant une décision inacceptable.

Alors quand on lit le mémoire qui a été envoyé à la présidence du comité sur les conditions particulières de cette décision de la cour et si on lit la décision de la cour, on arrive à des conclusions relativement différentes que ce que nous avons entendu de la part du procureur général de l'Alberta que nous n'avons pas pu questionner très longuement sur cette question.

[Traduction]

**Le sénateur Angus :** Honorables sénateurs, le gouvernement du Canada, représenté par le ministre de la Justice Rob Nicholson, était tout à fait au courant de la jurisprudence quand le projet de loi a été rédigé. Le gouvernement était aussi au courant des conditions déplorables dans bien des centres de détention sous garde, à ce qu'on nous a dit. Nonobstant tout cela, la politique du

the language of this bill. The minister has reaffirmed that it is his policy. The bill was adopted unanimously in the other place and approved in principle in the Senate.

Senator Joyal, you know better than I do, and I have been here 16.5 years, that there have been many times when we might wish the proposed law were different than the one put forward. It is not our job to amend bills to make them read the way we wish they would read, or that some would wish them to read. Bills are introduced to improve bad law. We are not to go against the substance as passed in the memorandum to cabinet and in the legislation as drawn.

I have listened carefully to most of the evidence and I have read the testimony of the witnesses before committee last week. I have problems with amending bills when the proposed amendments go against the substance. Technical changes are fine to make the bills clearer and to fix errors, not changes for sociological reasons that could easily be made by the government if it wanted to. The government has had the opportunity to do so.

[Translation]

The government, fully mindful of the situation in detention centres and fully aware of the current state of jurisprudence —

[English]

— and is fully aware of what is going on in the United States and other jurisdictions. We have heard that evidence. On those grounds and in an effort to be totally objective, if we were to support the amendment of Senator Joyal, we would clearly be changing the substance of the bill. I will vote against it, as I hope all senators will.

**Senator Campbell:** No.

**The Chair:** Senator Angus' intervention raises questions of a various nature. I will simply address the procedural issue of whether this amendment is beyond the scope of Bill C-25 as approved in principle by the Senate at second reading. I do not believe it is. I believe that the principle of this section of the bill is to impose a maximum on the discretion that a judge may exercise in awarding credit for pre-sentence custody. That principle remains in this proposed amendment. Whether senators believe that the proposed amendment is appropriate is another question. I believe, Senator Angus, that this is procedurally acceptable.

**Senator Angus:** We have a disagreement, Madam Chair, but that will not be the first or the last time.

[Translation]

**Senator Carignan:** I have not served on this committee for very long, but nevertheless I have had the opportunity to listen to the testimony of provincial ministers. I have also read some of the

gouvernement se reflète dans le libellé du projet de loi. Le ministre a réitéré que c'est sa politique. Le projet de loi a été adopté à l'unanimité à l'autre Chambre et approuvé en principe au Sénat.

Sénateur Joyal, vous savez mieux que moi, même si je suis ici depuis 16 ans et demi, que bien souvent, nous aimerions que le projet de loi soit différent de celui qui est présenté. Toutefois, il ne nous appartient pas d'amender les projets de loi pour que le libellé corresponde à ce que nous souhaitons ou à ce que certains souhaiteraient. Les projets de loi servent à corriger les lacunes qu'il y a dans les lois. Il faut que le projet de loi reste conforme à ce qui a été présenté dans le mémoire au Cabinet et à l'objectif énoncé au départ.

J'ai écouté avec attention la plupart des témoins et j'ai pris connaissance des témoignages présentés la semaine dernière. J'ai des réserves concernant le fait d'amender un projet de loi quand les amendements vont à l'encontre de sa teneur. Pour rendre les projets de loi plus clairs et corriger les erreurs, les changements de nature technique sont les bienvenus, mais pas les changements d'ordre sociologique, qui pourraient facilement être effectués par le gouvernement, s'il le souhaitait. Le gouvernement a eu l'occasion de le faire.

[Français]

Le gouvernement, en pleine connaissance de cause, en pleine connaissance de la situation dans les centres de détention, en pleine connaissance de l'état actuel de la jurisprudence...

[Traduction]

... est pleinement conscient de ce qui se passe aux États-Unis et dans d'autres pays. Nous avons entendu les témoignages. Pour ces motifs et en toute objectivité, si nous décidions d'appuyer l'amendement du sénateur Joyal, nous modifierions manifestement la teneur du projet de loi. Je vais voter contre cet amendement et j'espère que tous les autres sénateurs vont en faire autant.

**Le sénateur Campbell :** Non.

**La présidente :** L'intervention du sénateur Angus soulève toutes sortes de questions. Je vais simplement me pencher sur une question de procédure, à savoir si cet amendement dépasse la portée du projet de loi C-25, approuvé en principe par le Sénat à l'étape de la deuxième lecture. Je ne le crois pas. Selon moi, le principe de cet article du projet de loi est d'imposer un maximum et de laisser la possibilité à un juge d'exercer son pouvoir discrétionnaire en octroyant un crédit pour la détention provisoire. Ce principe demeure dans l'amendement proposé. Quant à savoir si les sénateurs estiment que l'amendement proposé est approprié, c'est une autre question. Je crois, sénateur Angus, qu'il est conforme aux règles de procédure.

**Le sénateur Angus :** Nous sommes en désaccord, madame la présidente, mais ce ne sera ni la première, ni la dernière fois.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** J'ai une courte expérience de ce comité, mais j'ai quand même eu la chance d'écouter les témoignages des ministres provinciaux. J'ai eu le temps de prendre connaissance



other testimony presented, as well as reviewed the jurisprudence concerning certain Criminal Code provisions, in particular the ones now before the committee.

I think we need to act in concert with the provinces. The provincial ministers of justice have identified a serious problem, one of public perception and trust in the justice system.

It is fundamentally important that the general public have confidence in the judicial system. As it is now worded, this legislative provision poses a serious problem for the justice ministers and for the operation of the provincial justice system. It also undermines the public's trust in the justice system. The public believes that criminals have more rights than non criminals. What we are hearing is that this provision has a perverse effect. Some criminals will try and use the two for one rule for their own benefit. Therefore, I think some caution is in order. We must not be naïve and get caught up in the game played by criminals and gangs. We hear about criminals who instruct their lawyers to put off entering a guilty plea on their behalf so that they can benefit from two for one credit, which leads me to believe that some people are playing the system. This certainly was not what the Criminal Code had in mind when it granted the court some discretion to credit time spent in pre-sentencing custody.

I think we need to be aware of this and not get caught up in the game being played by gangs and people taking advantage of the system. It is important to foster trust in the justice system and to send out a clear message that a day spent in custody is equivalent to a day spent in prison.

The ministers of justice testified that remand conditions had improved and that the two for one credit had another perverse effect. We also heard that remand conditions were deteriorating because of overcrowding. However, the two for one credit was responsible for the overcrowding problem because offenders were using it to shave some time off their prison sentence.

So then, we are seeing a perverse effect, in addition to the two for one credit. If we adopt the amendment, we will continue to see this perverse effect. We deplore the overcrowding and the poor conditions associated with it, but by providing two for one credit, we are contributing to overcrowding in correctional facilities. The second perverse effect is systemic.

It is always a sensitive point for me because I am a staunch defender of fundamental freedoms. Arguments of this nature always affect me. However, if we look at all of the world's major democracies, we see that few provide two for one credit. Most of the time, they provide one for one credit. And in many cases, the credit established is less than one for one.

I am convinced that given the current jurisprudence and section 7 of the Charter, if we were to do away completely with credit for time spent in pre-sentencing custody, such a move would likely violate the principle of fundamental justice.

des autres témoignages. J'ai également examiné la jurisprudence rendue sur les articles du Code criminel, particulièrement les articles qui sont devant nous.

Je pense qu'on doit agir d'un commun accord avec les provinces. L'ensemble des ministres de la Justice des provinces nous a signalé un grave problème, un problème de perception de la population et un problème de confiance de la population dans la justice.

C'est un élément de justice fondamentale que la population en général ait confiance dans le système judiciaire. Et l'article de loi tel qu'il est rédigé, en vigueur actuellement, pose un problème majeur, aux ministres de la Justice et au fonctionnement de la justice provinciale, mais également auprès du grand public par rapport à la confiance qu'il porte à la justice. La population croit que les criminels ont plus de droits que les non-criminels. Et ce que l'on entend, les éléments qui ont été dits devant nous, c'est qu'il y a un effet pervers. Certains criminels vont utiliser le 2 pour 1 à un effet inverse. Et je pense qu'il faut être prudent face à cela. Il ne faut pas être naïf et tomber dans le jeu des gangsters et des bandes criminalisées. Lorsque l'on entend que des criminels vont donner à leur avocat le mandat de retarder pour pouvoir plaider coupable plus tard et profiter du 2 pour 1, je me dis qu'il y a des gens qui jouent avec le système. Ce n'est certainement pas l'objectif qui a été établi quand le Code criminel a laissé la discrétion au juge pour accorder un temps avant la sentence.

Je pense qu'on doit être conscient de cela et on ne doit pas tomber dans le jeu des bandes criminalisées ou des gens qui jouent avec le système. On doit aussi inspirer la confiance en la justice, on doit lancer des messages clairs que les journées passées en détention sont équivalentes à une journée en prison.

Les ministres de la Justice ont mentionné qu'ils avaient amélioré les conditions de détention et le deux pour un cause un autre effet pervers. On a dit que les conditions de détention se détérioraient parce qu'il y avait surpopulation. Par contre, le crédit de deux pour un crée une surpopulation parce que les gens l'utilisent pour sauver du temps au pénitencier.

Donc il y a un effet pervers en plus du crédit de deux pour un, qui fait en sorte qu'en acceptant l'amendement, on maintient cet effet pervers. On veut donc sanctionner les mauvaises conditions de surpopulation, mais en accordant le deux pour un, on augmente la population dans les prisons et on a un deuxième effet pervers qui est systémique.

Je suis toujours sensible parce que je suis un grand défenseur des libertés fondamentales. Ces arguments me touchent toujours. Par contre, lorsqu'on regarde dans toutes les grandes démocraties du monde, il y a peu de démocraties qui accordent le crédit du deux pour un, c'est plutôt du un pour un. Et dans beaucoup de situations, on n'applique même pas le crédit un pour un, c'est moins que cela.

Je suis convaincu qu'avec la jurisprudence actuelle et l'article 7 de la Charte, le fait d'enlever complètement le crédit pour le temps subi avant la sentence serait probablement une atteinte à un principe de justice fondamentale, mais je pense que le fait

However, providing one for one credit would clearly not violate that principle. And if it did constitute a violation, I think it is justifiable in a free and democratic society.

I think a limit of one and one half would be reasonable. It allows a judge some discretion to work within a range of zero and one and one half. It clearly gives him enough latitude to provide credit of one and one half for one when special circumstances warrant. However, the public is not prepared to accept up to two for one, or even one and one half for one, as the standard. For all of these reasons; I cannot support the amendment.

**The Chair:** Thank you, Senator Carignan. It is rather unusual, honourable senators, for us to engage in such lengthy discussions during clause-by-clause consideration of a bill. However, I felt that it was appropriate in this instance to allow a little more leeway since from a practical standpoint, we are dealing with a short bill. In addition, the bill involves some basic principles of interest to everyone.

Nevertheless, without wanting to restrict anyone's freedom of expression, I would ask honourable senators to express their views and opinions as concisely as possible.

[English]

**Senator Wallace:** I will be brief with my opening comment. I cannot support Senator Joyal's amendment. I think of how we got to where we are today and how this bill has progressed to this point. It has arisen as a result of the existing section of the code, section 719(3), which says that a court, in determining the sentence, may take into account any time spent in custody. As we know, it has absolutely no limits on it. I believe it is within the prerogative of legislators to define the parameters around any legislation. It is completely within our right and responsibility, where we consider it appropriate, to define those parameters.

We have heard from the evidence presented to this committee that the courts have routinely, if not automatically, provided two for one credit in final sentencing, in relation to the remand time. In some cases, it has been three to one. There has been a feeling in the public and among many of us that the sentences were not reflecting the severity of the crime. Sentences, as a result of that, were not reflecting the principles of sentencing, namely, that they deal in an appropriate way with denouncing criminal activity, act as a deterrent in the future and provide protection to the public. As a result, there is a feeling, widespread among the public, and we heard this in all of the evidence from the provincial ministers and otherwise, that public confidence in the judicial system has suffered.

We have heard evidence directly from the Attorneys General of Alberta and Manitoba, and we had written submissions from nearly every other province, saying just that and imploring us, the Senate, to move ahead and approve Bill C-25 in its present form.

d'accorder le un pour un n'est manifestement pas une atteinte à un principe de justice fondamentale. Et si elle l'était, je pense qu'elle se justifie dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Et un aspect raisonnable, c'est le 1,5. Il donne une discrétion au juge. Donc le juge a la discrétion entre le zéro et le 1,5. Donc cela lui donne manifestement suffisamment de manœuvres lorsqu'il y a des éléments particuliers pour accorder le 1,5. Mais je pense, jusqu'à 2 ou le fait que le 1,5 soit la norme, que le public ne l'accepterait pas. Et pour toutes ces raisons, je vais être en désaccord avec l'amendement.

**La présidente :** Merci, sénateur Carignan. Honorables sénateurs, il est relativement inhabituel d'avoir des discussions aussi larges pendant la considération article par article d'un projet de loi. Il m'a semblé qu'il était approprié de le faire ici, avec ce projet de loi, d'abord parce qu'au niveau pratique, le projet de loi est court, donc on peut se permettre une plus grande latitude, mais aussi parce qu'il y a des principes de base qui sont touchés et qui intéressent tout le monde.

Je demanderais quand même aux honorables sénateurs d'essayer d'exprimer leur point de vue tout en expliquant leur pensée avec une certaine concision si cela est possible sans vouloir limiter votre liberté d'expression.

[Traduction]

**Le sénateur Wallace :** Mon exposé sera bref. Je ne peux pas appuyer l'amendement du sénateur Joyal. Pensons à la façon dont nous en sommes arrivés ici et dont ce projet de loi a cheminé jusqu'à présent. Il a été présenté en raison du paragraphe 719(3) du code, qui prévoit qu'un tribunal, pour fixer la peine à infliger à une personne déclarée coupable d'une infraction, peut prendre en compte toute période que la personne a passée sous garde par suite de l'infraction. Comme nous le savons, il n'y a absolument aucune limite. Je crois qu'il appartient aux législateurs de définir les paramètres des lois. Nous avons le droit et la responsabilité, quand nous l'estimons approprié, de définir ces paramètres.

D'après les témoignages entendus à ce comité, les tribunaux accordent régulièrement et même systématiquement un crédit de deux pour un lors de la détermination de la peine pour le temps passé en détention provisoire. Dans certains cas, c'est un crédit de trois pour un. La population, comme bon nombre d'entre nous, a le sentiment que les peines ne sont pas proportionnelles à la gravité des crimes. Par conséquent, elles ne reflètent pas les principes de la détermination de la peine, c'est-à-dire qu'elles ne servent pas de façon appropriée à dénoncer le comportement illégal, à avoir un effet dissuasif à l'avenir et à protéger le public. La confiance de l'ensemble de la population envers le système judiciaire, comme nous l'ont dit tous les ministres provinciaux, est donc ébranlée.

Nous avons entendu les témoignages des procureurs généraux de l'Alberta et du Manitoba et nous avons reçu des mémoires d'à peu près toutes les autres provinces; c'est exactement ce qu'ils indiquaient, et ils imploraient le Sénat d'aller de l'avant et d'approuver le projet de loi C-25 dans sa forme actuelle.



What I heard from the evidence presented to this committee was that those Attorneys General wanted to improve the safety and security of their citizens and felt that the section, as currently written, was not providing that safety and security and was undermining the credibility and integrity of the justice system.

We also heard that the two for one credit was resulting in the courts becoming clogged. They were finding that accused were delaying the entering of sentences and making elections as to trial in order to build up two for one credit. We heard that from the Attorneys General of many of the problems. We heard it from James Chaffe, the President of the Crown Council Association. That is not opinion; that is evidence.

We have heard that the two for one credit may have been justifiable at one time, but times have changed. Conditions in remand have improved. We heard that directly from Manitoba's Justice Minister, David Chomiak, and it was referenced in a number of the letters from the other Attorneys General.

**The Chair:** Senator Campbell, may I ask you to wind up? I should say, Senator Wallace.

**Senator Wallace:** As a result of that, and as a result of looking at what other jurisdictions have done, both the United States and the Commonwealth, it was felt that a one to one base properly reflected the principle of law. However, if there were circumstances that justified it, that could be extended to one and a half. As Senator Joyal points out, there may be some detention conditions that are not as good as others, and the courts must have that discretion. Bill C-25 provides that discretion and latitude.

Senator Joyal has referred to what could be seen as an inconsistency when considered in the context of parole and remission and how that time is determined. As we heard from Minister Nicholson, it is recognized that changes are required and will be made to the parole system.

I would strongly suggest to you that to build on the base of a parole system that is flawed by amending or extending Bill C-25 would be absolutely the wrong thing to do.

Bill C-25, I believe, represents the proper principle, the principle that has been accepted and requested by the provinces and the territories.

Finally, you referred to defence lawyers who appeared before us and raised their arguments. They are representing the accused and the convicted, and that is only understandable. They will look for changes that will satisfy their clients as best they can. We understand that, but I think we have to take all of those comments into the context of what we have heard from the Attorneys General of the provinces and the territories. Their consideration of this whole issue was not one that arose over a couple of weeks. They have been considering this for years. I believe that their approach to it is correct and that is reflected in Bill C-25.

I would support Bill C-125 in its present form.

Dans leur témoignage, les procureurs généraux ont dit vouloir améliorer la sécurité de leurs citoyens et estimer que l'article, dans sa forme actuelle, n'offre pas cette sécurité et porte atteinte à la crédibilité et à l'intégrité du système judiciaire.

Ils nous ont dit également que le crédit de deux pour un donnait lieu à un engorgement des tribunaux. Ils ont constaté que les accusés retardaient le procès et le prononcé de la peine afin de profiter d'un crédit de deux pour un. C'est ce que nous ont affirmé les procureurs généraux pour expliquer de nombreux problèmes. C'est ce que nous a dit James Chaffe, le président de l'Association des avocats de la Couronne. Ce n'est pas une opinion, ce sont des faits.

On nous a dit que le crédit de deux pour un était peut-être justifié à une certaine époque, mais que les temps ont changé. Les conditions de détention provisoire se sont améliorées. C'est ce que nous a dit le ministre de la Justice du Manitoba, David Chomiak, et il en a été question dans les lettres des autres procureurs généraux.

**La présidente :** Sénateur Campbell, puis-je vous demander de conclure? Ou plutôt sénateur Wallace.

**Le sénateur Wallace :** Par conséquent, après avoir vérifié ce que faisaient les États-Unis et les pays du Commonwealth, on a estimé qu'un crédit d'un pour un était conforme au principe du droit. Toutefois, si les circonstances le justifient, il pourrait être d'un et demi pour un. Comme le sénateur Joyal l'a souligné, dans certains établissements, les conditions de détention ne sont peut-être pas aussi bonnes qu'ailleurs, et les tribunaux ont besoin d'une certaine marge de manœuvre. Le projet de loi C-25 leur donne ce pouvoir discrétionnaire et cette latitude.

Le sénateur Joyal a parlé de ce que l'on pourrait considérer comme une incohérence relativement à la liberté conditionnelle, à la réduction de peine et à la façon dont elle est déterminée. Comme l'a dit le ministre Nicholson, il est entendu que des changements sont nécessaires et seront apportés au régime de libération conditionnelle.

Je tiens à vous signaler que de se fonder sur un régime de libération conditionnelle aussi déficient pour amender ou reporter le projet de loi C-25 serait la pire chose à faire.

Je crois que le projet de loi C-25 représente le principe à privilégier, celui qui a été accepté et demandé par les provinces et les territoires.

Enfin, vous avez parlé des avocats de la défense qui ont comparu devant nous et ont fait valoir leurs arguments. Ils représentent les accusés et les condamnés, et c'est tout à fait compréhensible. Ils sont en faveur de changements qui vont satisfaire le plus possible leurs clients. Nous le comprenons, mais je crois que nous devons situer tous ces commentaires dans le contexte de ce que nous ont dit les procureurs généraux des provinces et des territoires. Ils réfléchissent à cette question non pas depuis quelques semaines, mais bien depuis des années. Je crois que leur approche est judicieuse et qu'elle correspond à l'essence du projet de loi C-25.

Je vais appuyer le projet de loi C-25 dans sa forme actuelle.

**The Chair:** My apologies for both you and Senator Campbell for getting my Scottish names confused. I am sure Senator Angus will sympathize.

**Senator Campbell:** Part of the issue arises from a comment that Senator Wallace just made, that the defence counsel represent the accused and the convicted. That is not true. The defence represent the accused, the convicted and the acquitted. I think we are losing sight of this.

This bill is based on urban myth, out-of-date statistics, anecdotal data without any proof, and lack of accountability. Of course, the Attorneys General say everything is fine in their remand centres. Do you expect them to come here and say, "We are running community centres?" We know time and again that is not true. Try out the Don Jail some day. Try out any of these remand centres.

To Senator Carignan, I say that there was some evidence presented early on about the urban myth we continue to hear, that people want to be in remand because they get two for one. Statistically and mathematically, we know that they are going to serve more time than a person convicted of the same offence who is out on bail. That is a fact of life. We keep saying, "Oh, put me in a hole and I will get a deal." It does not happen. You serve more time.

The most disturbing fact is that there is no evidence that this bill will either make us safer or deal with the inequities in the system. As for the public perception, that is driven by these urban myths. The public perception is driven by the Attorney General coming before us and repeating these urban myths time and time again.

I support the alternative put forward by Senator Joyal. In fact, if we review our notes, the Attorneys General wanted 1.5 for one. That is what they asked for. We are doing nothing to change that. We are simply taking a look at it and saying, "Let us go forward." It was suggested that we would wait for the Attorney General of Canada to change the parole system to make it different. Change the parole system and then come back to us and we will deal with this.

I support Senator Joyal's amendment. Last but not least, I completely disagree with Senator Angus. Our job is to be the sober second thought on these bills. I am aware that the Liberals voted for this bill. I am aware that they expedited it. I believe they are wrong. I believe that we have a duty to review this bill.

**The Chair:** You refer to the Liberals in the House of Commons, Senator Campbell.

**Senator Campbell:** Yes.

**La présidente :** Je vous présente mes excuses, à vous et au sénateur Campbell, d'avoir mélangé les noms écossais. Je suis certaine que le sénateur Angus va comprendre.

**Le sénateur Campbell :** Une partie du problème découle du commentaire que vient de faire le sénateur Wallace, à savoir que l'avocat de la défense représente les accusés et les condamnés. C'est faux. Il représente les personnes accusées, qu'elles soient condamnées ou acquittées. Je pense que nous perdons cela de vue.

Ce projet de loi est fondé sur une légende urbaine, des statistiques dépassées, des données strictement empiriques et un manque de responsabilité. Bien entendu, les procureurs généraux affirment que tout va pour le mieux dans leurs centres de détention provisoire. Pensez-vous vraiment qu'ils vont venir ici et dire : « Nous gérons des centres communautaires? » Nous savons bien que non. Vous irez voir la prison Don un de ces jours, ou n'importe quel centre de détention provisoire.

Je tiens à dire au sénateur Carignan que nous avons déjà entendu des témoignages à propos de la légende urbaine dont nous continuons d'entendre parler, selon laquelle les accusés veulent être placés en détention provisoire parce qu'on leur accorde un crédit de deux pour un. Statistiquement et mathématiquement parlant, nous savons qu'ils vont être incarcérés plus longtemps qu'une personne qui a été reconnue coupable de la même infraction et libérée sous caution. C'est un fait. On répète constamment que les accusés pensent que ce sera avantageux pour eux d'aller dans ces centres. Ce n'est pas le cas; ils sont incarcérés plus longtemps.

Ce qui est le plus troublant, c'est que rien n'indique que ce projet de loi nous protégera davantage ou qu'il contribuera à réparer les iniquités dans le système. Quant à la perception du public, elle repose sur ces légendes urbaines, dont les procureurs généraux viennent nous parler encore et encore.

J'appuie l'alternative proposée par le sénateur Joyal. En fait, comme nous pouvons le voir dans nos notes, les procureurs généraux voulaient un crédit d'un et demi pour un. C'est ce qu'ils ont demandé. Nous ne faisons rien pour changer cela. Nous ne faisons qu'examiner la question parce que nous voulons faire avancer les choses. Nous pourrions attendre que le procureur général du Canada modifie le régime de libération conditionnelle, comme on l'a proposé. Quand le régime de libération conditionnelle aura été modifié, nous pourrions nous pencher sur la question.

J'appuie l'amendement du sénateur Joyal. Enfin, je ne suis pas du tout d'accord avec le sénateur Angus. Notre tâche est de procéder à un second examen objectif des projets de loi. Je sais que les libéraux ont voté en faveur de ce projet de loi et qu'ils se sont dépêchés pour le faire. Je crois qu'ils ont tort. Nous avons le devoir d'examiner ce projet de loi.

**La présidente :** Vous parlez des libéraux à la Chambre des communes, sénateur Campbell.

**Le sénateur Campbell :** Oui.



[Translation]

**Senator Rivest:** I am mindful of my colleagues' arguments about the public's trust in our judicial system and the fact that this poses a serious problem. However, as parliamentarians, you will agree that if there is a serious issue with credibility, the government has a duty to do more than just bring in legislation, the scope of which is quite limited. We need to work on the credibility issue.

I support Senator Joyal's amendments because judges would continue to exercise their full discretion.

I can appreciate the attorneys generals saying that generally speaking, remand conditions have improved. However, there is nothing general about a trial. Each trial involves an accused, a crime and unique circumstances.

Second, a judge can certainly bear in mind during the sentencing process the strategies that some lawyers may have employed in an effort to have their client's sentence reduced. They can take that into account and render a decision that seems the fairest to them. Regarding the credibility of the judicial system, I will admit that the government and justice officials have a responsibility to ensure the system's credibility. However, I believe judges are also well aware of what is needed to improve the system and in this respect, Senator Joyal's amendments seem reasonable to me and in line with the principles and aspirations of the House. For that reason, I intend to vote in favour of the amendments.

[English]

**The Chair:** If I could just explain what is coming next, after Senator Milne, Senator Nolin will have a second question or comment and then we will go to Senator Joyal for his response.

**Senator Milne:** In response to Senator Wallace's statement about the fact that this bill would relieve the courts, we also heard from the Crown Attorneys that this provision might relieve some courts but it would probably completely clog up the bail courts. It will not in the long run relieve the courts at all.

I must tell honourable senators that I cannot remember another time when the association of Crown Attorneys has come before this committee and actively opposed what their Attorneys General said. This is the first time, I believe, in the 15 or so years I have been on this committee that this has happened. As it turns out, the Attorneys General, to begin with, proposed one and a half, which is what Senator Joyal is proposing. I agree with Senator Joyal.

[Translation]

**The Chair:** Did you follow Senator Milne's testimony?

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Je suis sensible aux arguments de nos collègues quant à la crédibilité du système judiciaire auprès de la population qui constitue un très grave problème. Mais en tant que parlementaire, vous conviendrez que d'être placés devant un projet de loi, si effectivement il y a un très grave problème de crédibilité, le gouvernement devrait régler ce problème d'une façon beaucoup plus large que par un projet de loi dont la portée est très limitée. Cela nous permettrait de faire progresser le niveau de crédibilité.

Je suis favorable aux amendements du sénateur Joyal parce que ses amendements laissent l'entière discrétion au juge.

Je comprends les procureurs généraux de dire que les conditions de détention, d'une façon générale, ont pu s'améliorer. Mais lorsque l'on est dans un procès, il n'y a pas de conditions générales, pas de généralités. Il y a un accusé, un crime et des circonstances particulières.

Deuxièmement, le juge peut certainement tenir compte et être conscient dans la détermination de sa sentence, des considérations stratégiques que certains avocats peuvent avoir pour gagner du temps. Ils peuvent tenir compte de cela et rendre une décision qui est la plus juste à leurs yeux. Parlant de la crédibilité du système judiciaire, il est vrai que le gouvernement en a la responsabilité. Les administrateurs de la justice, bien sûr, ont la responsabilité. Mais au premier chef, je pense que les juges sont aussi très conscients de ce qu'il faut pour l'amélioration du système et les amendements du sénateur Joyal dans ce sens m'apparaissent raisonnables et conformes aux principes et aspirations de la Chambre. C'est la raison pour laquelle je vais appuyer les amendements.

[Traduction]

**La présidente :** Voici comment nous allons procéder : après le sénateur Milne, le sénateur Nolin pourra poser une deuxième question ou faire un autre commentaire, puis le sénateur Joyal pourra répondre.

**Le sénateur Milne :** En réponse à l'idée que ce projet de loi permettrait de désengorger les tribunaux, comme l'affirme le sénateur Wallace, les avocats de la Couronne nous ont dit que ce texte législatif en désencombrerait peut-être certains, mais qu'il engorgerait probablement complètement les tribunaux des cautionnements. À long terme, il ne désengorgerait pas du tout les tribunaux.

Je dois vous dire, chers collègues, que je ne peux me rappeler de la dernière fois où l'Association des avocats de la Couronne est venue témoigner devant ce comité et s'est activement opposée à ce que ses procureurs généraux ont dit. C'est la première fois que cela se produit, je crois, depuis que je siège à ce comité, soit depuis environ 15 ans. En fin de compte, les procureurs généraux, pour commencer, ont proposé un crédit d'un et demi pour un, et c'est ce que le sénateur Joyal propose. Je suis d'accord avec lui.

[Français]

**La présidente :** Est-ce que vous avez suivi le témoignage du sénateur Milne?

**Senator Carignan:** Yes.

**Senator Nolin:** I would like to ask Ms. Kane a question, if you have no objections.

**The Chair:** Go right ahead.

[English]

**Senator Nolin:** Ms. Kane, my colleague Senator Angus raised a question about the scope of the bill. I have a question; maybe you know the answer. If not, that will be your answer.

Do we often have solidarity among the provincial, territorial and federal ministers on a subject?

**Ms. Kane:** It is not uncommon, but in recent years they all have various priorities. Sometimes the priorities vary. It has been fairly unanimous that this has been a priority for the last four years on every FPT agenda. They have been unanimous in their call for restricting credit for time served. While some have suggested one for one, there has been unanimity that no one has suggested more than 1.5 for one in any situation.

Various options were considered and there was wide support for Bill C-25 once it was tabled, the one for one option being the general principle.

**Senator Nolin:** Would you also say that the scope of that bill as a basic principle is one for one and the exception is 1.5 for one?

**Ms. Kane:** That is the way the bill is drafted. It is not for me to speak to the scope of the bill but, as drafted, it has that premise. The basic principle is that up to one for one would be the credit awarded, and only one for one in the two circumstances where bail has been denied for those two reasons and up to 1.5 for one where circumstances so justify.

**Senator Nolin:** I raise the question and use the word "scope" because an increase from one for one to 1.5 for one amounts to an increase of 50 per cent. That seems a little outside the scope or intent of the bill.

**Ms. Kane:** It does not reflect what was widely supported when the bill was tabled.

[Translation]

**Senator Joyal:** On that note, Senator Nolin, the summary of the bill, which normally outlines the purpose of the bill, reads as follows:

This enactment amends the Criminal Code to specify the extent to which a court may take into account time spent in custody by an offender before sentencing.

**Le sénateur Carignan :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Si vous permettez, je vais poser une question à Mme Kane.

**La présidente :** Absolument.

[Traduction]

**Le sénateur Nolin :** Madame Kane, mon collègue, le sénateur Angus, a soulevé une question à propos de la portée du projet de loi. J'aimerais vous poser une question; peut-être que vous connaissez la réponse. Dans le cas contraire, dites-le moi.

Les ministres provinciaux, territoriaux et fédéraux font-ils souvent preuve de solidarité sur un sujet commun?

**Madame Kane :** Ce n'est pas rare, mais ces dernières années, ils ont eu des priorités différentes. Parfois, les priorités varient. Ils disent de façon assez unanime que cette question est une priorité depuis quatre ans et qu'elle est à l'ordre du jour de toutes les réunions fédérales, provinciales et territoriales. Ils demandent tous que le crédit de détention provisoire soit limité. Bien que quelques-uns aient suggéré un crédit d'un pour un, personne n'a proposé que l'on accorde un crédit supérieur à un et demi pour un, quelles que soient les circonstances.

Diverses options ont été envisagées. Quand le projet de loi C-25 a été déposé, il a obtenu beaucoup d'appuis, puisque le crédit d'un pour un en est le principe général.

**Le sénateur Nolin :** Diriez-vous également que la portée de ce projet de loi a comme principe de base le crédit d'un pour un, et que le crédit d'un et demi pour un est l'exception?

**Mme Kane :** C'est ainsi qu'est rédigé le projet de loi. Ce n'est pas à moi de parler de sa portée, mais le rédacteur est parti de ce principe, c'est-à-dire d'allouer, pour chaque jour passé sous garde : jusqu'à un jour; seulement un jour dans les deux circonstances où la libération sous caution a été refusée pour ces deux motifs; jusqu'à un jour et demi, lorsque les circonstances le justifient.

**Le sénateur Nolin :** Je pose la question et j'utilise le mot « portée » parce que le fait de passer d'un jour à un jour et demi pour chaque jour passé sous garde équivaut à une augmentation de 50 p. 100. Ça me semble déborder un peu la portée ou le sens du projet de loi.

**Mme Kane :** Ça ne correspond pas à l'option qui bénéficiait d'un appui important lorsque l'on a déposé le projet de loi.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Sur ce point, sénateur Nolin, lorsqu'on lit le sommaire du projet de loi qui, normalement, détermine la portée du projet de loi, je le lis dans la version française :

Le texte modifie le Code criminel afin de préciser dans quelle mesure le temps passé sous garde par un contrevenant avant le prononcé de sa peine peut être pris en compte par le tribunal.



At issue is the principle of the time limit, but no mention is made of this in the summary. Consequently, there is absolutely no doubt in my mind that it is possible to increase. . .

**Senator Nolin:** Senator Joyal, the wording of section 719 is similar to that of the summary.

**Senator Joyal:** You are absolutely right.

**Senator Nolin:** The court can take into account the time spent in custody.

**Senator Joyal:** That is correct, except that in the bill's summary, there is no mention of any limit. As you said, at this time, pursuant to section 719 of the Criminal Code, the judge enjoys a certain amount of latitude. As Senator Wallace pointed out, the aim of this bill is to restrict that judicial discretion. I accept that judicial discretion should be limited and that this is the aim of the bill. However, my proposed amendment focuses on the parameters of the bill.

I have a different opinion of the maximum credit. Practically speaking, I am proposing a one and one-half day credit, with no change in the underlying principle of the bill. The proposed amendments would not alter the principle or aim of the bill which is to limit the credit, and set a maximum limit. I have to admit, Senator Nolin, that I also asked myself the same question at the outset. Can this type of amendment be brought in without altering the objective of the bill? I believe so. In any event, if one of us still has some doubts, they can be raised at third reading and the chair can be asked to rule. However, I do not believe that the proposed amendment poses a problem at this stage.

**The Chair:** Honourable colleagues, our discussions have already gone on about five times longer than a normal discussion of a proposed amendment. Senators Angus and Wallace have asked to speak. They will each have about 90 seconds.

[English]

**Senator Angus:** I agree with Senator Milne that it was quite extraordinary to hear the senior Crown prosecutor say what he said. It made me do some extra thinking and research. It was not in any way in respect of the ratio that we are discussing, which is the real guts of this bill. That is why I adhere to my point of view that this goes against the basic principle of the bill as determined by government policy. We can argue and will find ourselves in agreement on many issues. However, the Crown attorney was getting at the kind of administration of the court system that assigns people on bail day. It was a cry for more judges and better facilities. Many of these things have to be addressed.

C'est donc sur le principe de la limite, mais la limite n'est pas dans le sommaire du projet de loi. Par conséquent, à mon avis, il n'y a absolument aucun doute possible sur le fait que l'on puisse augmenter...

**Le sénateur Nolin :** Sénateur Joyal, l'article 719 prévoit déjà un texte similaire au sommaire.

**Le sénateur Joyal :** Oui, bien sûr.

**Le sénateur Nolin :** Le juge peut tenir compte du temps passé sous garde.

**Le sénateur Joyal :** Bien sûr, sauf que dans le sommaire du projet de loi, il n'y a pas de limite. Actuellement, comme vous le dites, à l'article 719 du Code criminel, il y a une discrétion générale. Ce projet de loi vise, comme l'a dit le sénateur Wallace, à limiter la discrétion du juge. Je reconnais et j'accepte ce principe qu'il faille limiter la discrétion du juge. C'est l'objectif du projet de loi. Je me situe à l'intérieur des paramètres du projet de loi.

Là où j'ai une divergence d'opinion, c'est sur le maximum. C'est là où en pratique, il y a une différence d'une demi-journée. C'est 50 p. 100 d'un jour, sauf que le principe reste le même dans les amendements que j'ai proposés. Les amendements ne visent pas à nier le principe de ce projet de loi qui est de mettre une limite sur la norme générale et ensuite sur un maximum. Je dois vous avouer, sénateur Nolin, que je me suis aussi posé la question au départ. Est-ce que le projet de loi permet ce genre d'amendement sans en dénaturer l'objectif? Je ne crois pas que les amendements dénaturent l'objectif. De toute façon, si l'un d'entre nous a encore un doute, il pourra toujours le soulever à la troisième lecture et demander une décision de la Présidente à ce sujet. Cependant, je ne le crois pas à cette étape-ci.

**La présidente :** Très chers collègues, nous avons déjà eu une discussion qui était à peu près le quintuple d'une discussion normale au sujet d'un amendement proposé. Les sénateurs Angus et Wallace aimeraient avoir la parole. Je vais vous accorder à chacun environ 90 secondes.

[Traduction]

**Le sénateur Angus :** Je suis d'accord avec le sénateur Milne pour dire que la déclaration du procureur principal de la Couronne était tout à fait extraordinaire. Cela m'a amené à réfléchir davantage et à faire plus de recherches. Son propos n'avait rien à voir avec les ratios dont nous discutons, lesquels constituent l'essentiel du projet de loi. C'est pourquoi je persiste dans mon point de vue selon lequel tout ceci s'oppose au principe fondamental du projet de loi déterminé par la politique publique. Nous pouvons discuter et nous accorder sur de nombreux points. Cependant, le procureur de la Couronne s'en prenait au type d'administration du système judiciaire qui affecte des ressources humaines au jour d'enquête sur le cautionnement. C'était un appel au secours pour avoir plus de juges et de meilleures installations. Il faudra répondre à beaucoup de ces demandes.

**Senator Wallace:** Senator Joyal, you referred again to the second part of your amendment in (b) where you suggest that the maximum would go to two days for each day spent in custody. From the evidence we have heard, the norm used by the courts has been to give two for one credit. On the rare occasion, they grant in excess of that. I would suggest to you that your amendment will codify effectively the existing system, change nothing and go against the wishes of the provinces and the territories. It will codify two for one.

**Senator Joyal:** No. I do not think. It would establish 1.5 for one as the norm and cap it at for. The text would remain the same. The norms established would be 1.5 for one, as many Crown attorneys and the minister, according to testimony, had agreed. It would establish a cap at two, which would become an exception with the proviso that judges must justify their reasons in writing.

**Senator Wallace:** I suggest to you, senator —

**The Chair:** Senator Wallace, you made your point. I did say that after Senator Joyal responded, we would proceed to the vote. Unless you have a completely new point to make, I propose to do that.

**Senator Wallace:** I have an additional point, if I may. Currently, the courts have the full latitude under the existing Code to go from one for one to whatever. They have taken that typically from one for one to two for one — twice the number. Senator Joyal's amendment will not change that. Judges will still have absolute discretion to go from one for one to two for one. It would be within their discretion and that is precisely what this bill is attempting to curb. To that extent, it would reduce the discretion of the courts, and it would impose upon the judges an upper limit of 1.5 for one. Again I would say to you, Senator Joyal, that your proposed amendment would not change the law as it exists in practice.

**Senator Baker:** The committee is being televised this evening and we do not want to give the impression that there is a definite one for one as the norm. Perhaps the senator misspoke or was not thinking when he said it, but there are many cases in which no credit is given or at times the credit is only 0.5 for one. I am sure that he will agree with me on that.

**Senator Joyal:** Everyone has expressed their views and arguments. It would seem that no one will change their mind at this time so we are ready for the vote.

**Le sénateur Wallace :** Sénateur Joyal, vous avez de nouveau fait allusion à la deuxième partie de votre amendement, à l'alinéa b), dans lequel vous proposez d'allouer un maximum de deux jours pour chaque jour passé sous garde. D'après les témoignages que nous avons entendus, la norme sur laquelle se fondent les juges était de deux jours pour chaque jour de détention. Ils sont rarement plus généreux. Je dirais que votre amendement revient à codifier le système actuel du deux pour un, qu'il ne change rien à la situation et qu'il va à l'encontre des souhaits des provinces et des territoires.

**Le sénateur Joyal :** Je ne le pense pas. Mon amendement établit comme norme un jour et demi pour chaque jour passé sous garde et prévoit un maximum. Le texte ne changerait pas. Les normes seraient d'un jour et demi pour chaque jour passé sous garde, ce à quoi beaucoup de procureurs de la Couronne et le ministre, selon les témoignages, ont souscrit. Le maximum de deux jours pour chaque jour passé sous garde deviendrait l'exception, à la condition que les juges motivent par écrit leurs décisions.

**Le sénateur Wallace :** Je vous conseillerais...

**La présidente :** Sénateur Wallace, vous avez dit ce que vous aviez à dire. J'ai annoncé que, après la réponse du sénateur Joyal, nous passerions à la mise aux voix. Sauf si vous avez une remarque complètement nouvelle à faire, je propose la mise aux voix.

**Le sénateur Wallace :** J'ai une remarque supplémentaire, si vous permettez. Actuellement, en vertu des dispositions du code en vigueur, les juges ont toute la latitude pour ne pas appliquer la règle du un pour un. D'habitude, ils appliquent la règle du deux pour un, c'est-à-dire le double. L'amendement du sénateur Joyal ne changera rien à ça. Les juges conserveront leur pouvoir discrétionnaire absolu pour appliquer plutôt la règle du deux pour un. Ils pourraient exercer ce pouvoir, à leur gré, et c'est précisément ce que le projet de loi tente de maîtriser. À cette fin, il réduirait le pouvoir discrétionnaire des juges et il leur imposerait la limite supérieure d'un jour et demi pour chaque jour de détention. Je vous répète donc, sénateur Joyal, que l'amendement que vous proposez ne changera rien à l'application réelle de la loi.

**Le sénateur Baker :** Ce soir, nos discussions sont télévisées, et nous ne voulons pas donner l'impression que la norme précise est d'un jour pour un jour de détention. Peut-être le sénateur s'est-il mal exprimé ou a parlé sans réfléchir, mais il arrive souvent qu'on n'alloue rien pour la période passée sous garde ou, parfois, qu'on n'alloue seulement une demi-journée pour chaque jour de détention. Je suis convaincu qu'il sera d'accord avec moi sur ce point.

**Le sénateur Joyal :** Tous ont exprimé leurs points de vue et exposé leurs arguments. Comme personne ne semble vouloir changer d'opinion, nous sommes donc prêts pour une mise aux voix.



*[Translation]*

It is moved by Senator Joyal

That Bill C-25 be amended in clause 3, on page 1,

(a) by replacing line 21 with the following:

“to a maximum of one and one-half days for each day spent in”; and

(b) by replacing lines 24 and 25 with the following:

“stances justify it, the maximum is two days for each day spent in custody unless”.

*[English]*

Shall the amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chair:** Those in favour will please say, yea.

**Some Hon. Senators:** Yea.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** Nay.

**The Chair:** Abstentions?

I declare the amendment —

**Senator Wallace:** May we have a recorded vote?

**The Chair:** The clerk will call the roll.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Fraser?

**The Chair:** Not voting.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Angus?

**Senator Angus:** Against.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Baker?

**Senator Baker:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Campbell?

**Senator Campbell:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Carignan?

**Senator Carignan:** Against.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Chaput?

**Senator Chaput:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Joyal?

**Senator Joyal:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Milne?

**Senator Milne:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Nolin?

**Senator Nolin:** Against.

*[Français]*

Il est proposé par le sénateur Joyal,

Que le projet de loi C-25 soit modifié à l'article 3, à la page 1 :

a) par substitution à la ligne 22, de ce qui suit :

« d'un jour et demi pour chaque jour passé sous garde. »

b) par substitution, aux lignes 24 et 25, de ce qui suit :

« tances le justifient, le maximum est de deux jours pour chaque jour passé sous garde, sauf ».

*[Traduction]*

L'amendement est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Que tous ceux qui sont pour le disent.

**Des voix :** Pour.

**La présidente :** Contre?

**Des voix :** Contre.

**La présidente :** Y a-t-il des abstentions?

Je déclare l'amendement...

**Le sénateur Wallace :** Pouvons-nous avoir un vote par appel nominal?

**La présidente :** La greffière va procéder à l'appel nominal.

**Mme Richardson :** Sénateur Fraser?

**La présidente :** Abstention.

**Mme Richardson :** Sénateur Angus?

**Le sénateur Angus :** Contre.

**Mme Richardson :** Sénateur Baker?

**Le sénateur Baker :** Pour.

**Mme Richardson :** Sénateur Campbell?

**Le sénateur Campbell :** Pour.

**Mme Richardson :** Sénateur Carignan?

**Le sénateur Carignan :** Contre.

**Mme Richardson :** Sénateur Chaput?

**Le sénateur Chaput :** Pour.

**Mme Richardson :** Sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal :** Pour.

**Mme Richardson :** Sénateur Milne?

**Le sénateur Milne :** Pour.

**Mme Richardson :** Sénateur Nolin?

**Le sénateur Nolin :** Contre.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Rivest?

**Senator Rivest:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Wallace?

**Senator Wallace:** Against.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Watt?

**Senator Watt:** For.

**Ms. Richardson:** Seven for, four against.

**The Chair:** I declare the amendment carried by a vote of seven to four.

Before we vote on clause 3, Senator Baker had said that he had a further amendment to propose to clause 3. Senator Baker, would you care to move your amendment?

**Senator Baker:** It is just a very simple amendment.

**The Chair:** I believe copies were distributed. Does everyone have a copy? While we are checking that, colleagues, I should tell you that, unlike what we all, including myself, believed, this meeting is not being televised. That little red light means it is on the public radio system, but not on CPAC.

**Senator Baker:** Madam Chair, this is a very simple amendment. So that all members will understand what I am proposing here, you will note that on page 2, at clause 3.2 —

**The Chair:** Would you read it please, Senator Baker?

**Senator Baker:** Yes. I will read it first.

That Bill C-25 be amended in clause 3, on page 2,  
by replacing lines 14 and 15 with the following:

“(3.4) Failure to comply with subsection (3.3) does not affect the validity of the”.

All in all, we are only removing one thing from 3.4, and that is “subsection (3.2).” The reason for this is quite simple. Section 3.2 says the court shall give reasons for any credit granted and shall cause those reasons to be stated in the record. That is good. I agree with that.

Proposed subsection 3.3 states, “The court shall cause to be stated in the record and on the warrant of committal . . .” and so on. Proposed subsection 3.4 says that failure to comply with those two subsections does not affect the validity of the sentence imposed by the court.

I can understand that a judge could forget to fill out all of the forms in 3.3. If this passes as it is, we are saying that failure to comply with the requirement to give reasons does not affect the validity of the sentence imposed by the court. The proposed requirement is to give reasons for any credit granted and cause those reasons to be stated on the record. That includes any credit, anything more than zero. It could be 0.1 for one or 0.5 for one,

**Mme Richardson :** Sénateur Rivest?

**Le sénateur Rivest :** Pour.

**Mme Richardson :** Sénateur Wallace?

**Le sénateur Wallace :** Contre.

**Mme Richardson :** Sénateur Watt?

**Le sénateur Watt :** Pour.

**Mme Richardson :** Sept voix contre quatre.

**La présidente :** Je déclare l’amendement adopté par sept voix contre quatre.

Avant de voter sur l’article 3, le sénateur Baker a annoncé qu’il avait un autre amendement à proposer pour cet article. Sénateur Baker, voulez-vous proposer cet amendement?

**Le sénateur Baker :** Ce n’est qu’un amendement très simple.

**La présidente :** Je crois qu’on en a distribué des copies. Est-ce que chacun en possède une copie? Pendant que nous vérifions cela, je dois vous avertir, chers collègues, que, contrairement à ce que nous pensions tous, y compris moi-même, notre réunion n’est pas télévisée. Le petit voyant rouge signifie qu’elle passe sur le réseau radiophonique public, mais non sur la Chaîne d’affaires publiques par câble (CPAC).

**Le sénateur Baker :** Madame la présidente, c’est un amendement très simple. Tous comprendront ce dont il s’agit. Vous remarquerez que, à la page 2, au paragraphe 3.2...

**La présidente :** Pourriez-vous lire l’amendement, s’il vous plaît?

**Le sénateur Baker :** Bien sûr. Voici.

Que le projet de loi C-25 soit modifié à l’article 3, à la page 2,  
par substitution, aux lignes 15 et 16, de ce qui suit :

« (3.4) L’inobservation du paragraphe (3.3) n’entache pas la validité de la peine ».

En somme, nous ne supprimons qu’une chose du paragraphe 3.4 et c’est « paragraphe (3.2) ». La raison en est fort simple. Le paragraphe 3.2 porte que le tribunal motive toute décision d’allouer du temps pour la période passée sous garde et fait inscrire les motifs au dossier de l’instance. C’est bien. Je souscris à cela.

Le paragraphe 3.3 proposé porte que le tribunal fait inscrire au dossier de l’instance et sur le mandat de dépôt... et cetera. Le paragraphe 3.4 proposé porte que l’inobservation de ces deux paragraphes n’entache pas la validité de la peine infligée.

Je peux comprendre qu’un juge puisse oublier de remplir tous les formulaires prévus au paragraphe 3.3. Si ce paragraphe est adopté tel quel, cela revient à dire qu’une décision non motivée n’entache pas la validité de la peine infligée. L’objet de l’amendement est de motiver toute période allouée pour les jours passés sous garde et de faire inscrire ces motifs au dossier de l’instance. Cela comprend tout temps alloué. Ce pourrait être



but for any credit whatsoever. As this is currently worded, if the judge does not give reasons, it will not affect the sentence.

All we are doing is saying that the judge must give reasons, as it says in the bill. It is fairly simple thing.

We have already made two amendments to the bill, and surely we can correct this impression that is left when someone reads this bill. We asked the witnesses who appeared, and I personally asked them as well off the record. They see no logic in this at all. In fact, some of the witnesses said it would immediately go to appeal once it is enacted.

I am just suggesting the words "subsection 3.2" be removed from 3.4.

**Senator Nolin:** Ms. Kane, can you comment on this amendment to give us some light?

**Ms. Kane:** Certainly. I do not think the amendment is needed. I think the amendment could cause more confusion, but that is for you to decide. I will just offer a few comments about what is intended.

As you all know, a provision in the Criminal Code requires a judge to give reasons for the whole sentence: what the sentence is imposed overall, whether it includes a jail term, a conditional sentence, probation and so on, and the reasons for it. Those would include any aggravating or mitigating factors that have been taken into account, whether there are minimum sentences applicable and so on. There is the overall requirement for providing reasons.

These new requirements are only focused on credit for time served. One of the goals of the bill, in addition to restricting credit, is to get more clarity on the record. It will mean that the public and the offender have a better understanding of what the sentence is, the total sentence that was imposed upon them, what credit has been acknowledged, what multiplier or ratio has been used, and what is the remaining part of the sentence that is referred to as the sentence imposed.

Often the problem these days is that the public reads a sentence in the newspaper as a four-month sentence and reacts to that without any understanding that in fact it was an 18-month sentence but credit for time served has been taken into account. A key goal of the bill and these two provisions is to provide that clarity. The first requirement is that the court shall give reasons for the credit granted and that those reasons are on the record, and the second requirement is that it is set out in the specific detail that I referred to, the total sentence, the credit, the ratio, the sentence remaining to be served.

The provision that Senator Baker's amendment focuses on is one that says if the judge fails to do that, the sentence is still valid. In our view, it would bring the administration of justice into disrepute if you were to say that, after going through the process but missing to write down one of those aspects, the sentence was not valid, and that the court had to reconvene to resentence the accused. Other provisions in the code have similar provisions,

0,1 jour pour une journée de détention ou 0,5 jour, mais ce temps, quel qu'il soit, serait inscrit. D'après le libellé actuel du projet de loi, si le juge ne motive pas sa décision, la peine reste valide.

Notre amendement revient à exiger que le juge motive sa décision, comme il est dit dans le projet de loi. C'est assez simple.

Nous avons déjà apporté deux modifications au projet de loi et nous pouvons assurément corriger l'impression qu'en éprouve le lecteur. Nous avons posé la question aux témoins et, personnellement, je la leur ai posée également à titre officieux. Ils ne voient aucune logique dans la version actuelle. De fait, des témoins ont affirmé qu'ils contesteraient immédiatement la loi dès qu'elle serait promulguée.

Je propose simplement la suppression de « paragraphe 3.2 » du paragraphe 3.4.

**Le sénateur Nolin :** Madame Kane, pouvez-vous nous faire part de vos observations sur cet amendement, pour nous éclairer?

**Mme Kane :** Bien sûr. Je ne pense pas que l'amendement soit nécessaire. Je pense qu'il augmente la confusion, mais c'est à vous d'en décider. Je me contenterai de formuler des remarques sur le sens du projet de loi.

Comme vous le savez tous, une disposition du Code criminel exige que le juge motive sa décision concernant l'ensemble de la peine : l'ensemble de la peine infligée, qu'elle comprenne un séjour en prison, une sentence conditionnelle, la probation, et cetera. Les motifs incluraient tout facteur aggravant ou atténuant dont il a tenu compte, de l'applicabilité ou non de peines minimales, et cetera. Voilà l'obligation générale, pour les juges, de motiver leurs décisions.

Les nouvelles obligations portent uniquement sur le temps alloué pour la période passée en détention. L'un des objectifs du projet de loi, outre celui de limiter le temps ainsi alloué, est de rendre le dossier plus clair. Cela signifie que le public et le délinquant comprendront mieux la nature de la peine, la longueur totale de la peine infligée, le temps alloué, le facteur de multiplication ou le ratio que l'on a utilisé et le temps de peine qu'il reste à purger et que l'on appelle la peine infligée.

Souvent, aujourd'hui, le problème est que le public qui lit, dans le journal, qu'une peine de quatre mois a été infligée par le juge, réagit sans bien comprendre que, de fait, la peine était de 18 mois, mais qu'il a fallu tenir compte du temps passé en détention présentencielle. Un objectif central du projet de loi et de ces deux dispositions est d'assurer cette clarté. La première obligation du juge est de motiver le temps alloué et d'inscrire ces motifs au dossier; la deuxième est d'exposer ces renseignements avec les détails précis que j'ai mentionnés, c'est-à-dire longueur totale de la peine, temps alloué, facteur de multiplication, longueur de la peine qui reste à purger.

L'amendement Baker insiste sur la disposition selon laquelle l'inobservation de ces obligations par le juge n'entache pas la validité de la peine. À notre avis, l'administration de la justice se déconsidérerait si, à cause d'une omission à la fin du processus, on concluait que la peine n'est pas valide et que le tribunal doit se réunir à nouveau pour condamner encore une fois l'accusé. D'autres articles du code sont assortis de dispositions similaires,

such as conditional sentences. I was looking for the sections, and I have not found them, but they are conditional sentence provisions and probation and fines. They are all within sentencing.

Other provisions in the code indicate that the sentence or provision is not invalid by reason of failure to meet one or more requirements. This is not a unique provision. It is basically a preservation type provision to avoid arguments that the sentence is problematic because of one of these requirements that judges will hopefully comply with, but through inadvertence may not. It means you will still have a valid sentence.

Another example would be the provisions in the code that require a judge to consider restitution in certain cases. If the judge does not consider restitution, it does not mean that the sentence imposed is invalid in any way. If the judge does not consider aspects of a victim impact statement or does not impose a victim surcharge, it does not mean there is some invalidity or adverse consequences for the judge. There is a principle of the common law that the substance triumphs over the form, and this would be another example of that. The sentence is validly imposed. The judge has taken those factors into consideration, but the record does not so indicate. The sentence that is imposed remains the sentence that can be administered by Correctional Services of Canada or a provincial correctional facility. It is still a valid sentence. That provision simply clarifies that principle.

**The Chair:** Thank you, Ms. Kane.

Senator Nolin? Senator Carignan?

[Translation]

**Senator Carignan:** Ms. Kane has answered the question to my satisfaction.

[English]

**Senator Campbell:** I am sort of on the horns of a dilemma here. On one hand, the bill is designed to, and I hope does, alleviate the public perception that you are getting a good deal by going to remand. On the other hand, we are allowing the judge to ignore the requirement to tell the public exactly what is going on, and this will not affect the sentence.

In answer to Ms. Kane's statement, I would like to see them take it back to the judge. I would like to see him embarrassed that he actually ignored a section of this code and has to give reasons.

One of the things I like about this is that there has to be a reason given so that people can understand. That is how you can express your outrage. I do not believe that a person should have two for one, but the judge must tell you that. I am supporting this because I believe that, while judges have a wide range of discretion, there are areas in which we need to say, "You are responsible." I will be supporting this amendment.

par exemple ceux qui concernent les sentences conditionnelles. J'ai cherché les articles en question, mais je ne les ai pas trouvés. Il y en a aussi qui se rapportent à la probation et aux amendes. Tous ces articles se trouvent sous la rubrique concernant la détermination de la peine.

D'autres dispositions du code précisent que la validité de la peine n'est pas entachée par l'inobservation d'une ou de plusieurs obligations. Elles n'ont rien d'exceptionnel. Elles sont fondamentalement des mécanismes de protection visant à éviter la contestation de la peine si le juge, par inadvertance, ne s'est pas conformé à toutes les obligations qu'on espère qu'il observera. Elles assurent la validité de la peine.

Un autre exemple seraient les dispositions du code qui exigent que, dans certains cas, le juge envisage le dédommagement de la victime. L'inobservation de cette obligation ne signifie aucunement que la peine infligée est invalide. Si le juge ne tient pas compte de certains éléments de la déclaration de la victime ou n'impose pas une suramende compensatoire, ça ne signifie pas que la peine est entachée d'invalidité ou que le juge est passible de conséquences fâcheuses. C'est un principe de la *common law* que la substance a préséance sur la forme. La situation actuelle en serait une autre illustration. La peine est imposée de façon valide. Le juge a tenu compte de ces facteurs, mais le dossier ne le montre pas. La peine infligée reste la peine qui peut être administrée par Service correctionnel Canada ou un établissement correctionnel provincial. La peine reste valide. La disposition dont je parle clarifie simplement ce principe.

**La présidente :** Merci, madame Kane.

Sénateur Nolin? Sénateur Carignan?

[Français]

**Le sénateur Carignan :** La réponse de Mme Kane a satisfait à mon interrogation.

[Traduction]

**Le sénateur Campbell :** Je suis devant un dilemme difficile. D'une part, ce projet de loi a pour objectif — et j'espère qu'il l'atteindra — d'atténuer la perception de la population selon laquelle un prévenu est gagnant quand on l'envoie en détention préventive. D'autre part, nous permettons au juge d'ignorer l'obligation d'expliquer au public les motifs exacts de sa décision et de préciser que cela n'a aucune influence la sentence.

En réponse à Mme Kane, je souhaite que l'on tienne rigueur au juge fautif. Je voudrais le voir expliquer, dans l'embarras, les raisons pour lesquelles il a ignoré cet article du code.

Un des points que j'apprécie de cet amendement est que les gens peuvent comprendre les décisions. Ainsi, ils peuvent exprimer leur indignation. Je ne crois pas que l'on devrait appliquer la formule du deux pour un, mais le juge doit le dire. Je suis en faveur de cet amendement parce que, bien que les juges aient un important pouvoir discrétionnaire, il arrive un moment où l'on doit dire : « Vous devez rendre des comptes. » Je vais donc appuyer cet amendement.



**Senator Wallace:** I wish to direct this question to Ms. Kane. Do I take from what you had to say that, in your opinion, clause 3.4 as it is now set out in Bill C-25 is required in that form in order to maintain consistency with the other provisions of Bill C-25?

**Ms. Kane:** My point is that it is not a unique provision. We have similar provisions in other parts of the Criminal Code.

**Senator Wallace:** Is your answer yes, that in your opinion it is required for purposes of consistency?

**Ms. Kane:** Yes, it is required to refer to both clause 3.2 and clause 3.3. It would be confusing if it only referred to one of those two.

**Senator Wallace:** I want to comment on something Senator Campbell said. There is no question that the purpose of this bill is to create additional clarity and to ensure that judges will provide reasons and that the record will be more of a reflection of the thought process and what happened. As I read clause 3.4, it is to cover the circumstance where I would assume that through inadvertence that did not happen. The ultimate objective of all this is to provide protection to the public and to have those that are convicted serve their sentences. I think it would be a severe loss to have the validity of a sentence questioned or removed because of a technicality.

**Senator Angus:** With all due respect to my friend Senator Baker, I do not think this adds anything. I think it is a cynical suggestion. I will tell you why. We have been around the courts quite a bit in our lives. When you have a provision like “the court shall,” and that is what it says in clause 3.3, “the court shall cause to be stated,” what serious-minded judge will ignore those provisions? Your amendment is saying that they will probably do it many times. Of course, we need reasons. That is why those provisions are in there. They are saying the court shall give reasons. However, if some really weird or extreme thing happens and the judge has a long lunch and forgets to read those two sections, then the sentence will not be vitiated. This is consistent with the framework of our criminal legislative system. That is what we have been told by the representative of the minister’s office. I believe we must oppose this amendment. This is a cynical little stab.

**The Chair:** I would not wish the record to show aspersions of motive, Senator Angus.

**Senator Angus:** I apologize and I agree with you, Madam Chair.

**Senator Joyal:** We have been told that it is important that the sentence be clear, that the public understand it, and that everyone have a clear perception of what happened in the trial and of the substance of the sentence. There are provisions, clause 3.2 and clause 3.3, to compel a judge to explain why. The bill goes on at length on page 3, not to propose but to enshrine a form in the law.

**Le sénateur Wallace :** Ma question s’adresse à Mme Kane. Dois-je comprendre que selon vous le paragraphe 3.4 du projet de loi C-25 doit être rédigé tel qu’il l’est pour assurer la cohérence avec les autres dispositions du projet de loi?

**Mme Kane :** Mon point est qu’il ne s’agit pas là d’une disposition exceptionnelle, puisqu’il y en a des semblables dans d’autres parties du Code criminel.

**Le sénateur Wallace :** Répondez-vous par l’affirmative : le paragraphe 3.4 est rédigé ainsi à des fins de cohérence?

**Mme Kane :** Oui, il faut mentionner les deux paragraphes, à savoir 3.2 et 3.3. Cela créerait de la confusion s’il n’y avait qu’un seul renvoi.

**Le sénateur Wallace :** Je voudrais faire une observation sur ce qu’a dit le sénateur Campbell. Sans contredit, l’objectif de ce projet de loi est de clarifier le processus décisionnel et de s’assurer que les juges fournissent les motifs de leur décision et qu’ainsi les dossiers soient plus représentatifs de leur réflexion et de ce qui l’a influencée. Mon interprétation est que le paragraphe 3.4 vise les occasions où, par inadvertance je présume, cette étape a été omise. La finalité de ce projet de loi est de protéger la population et de s’assurer que les personnes déclarées coupables purgent leurs peines. Il s’agirait d’une grande régression si un point de détail venait mettre en doute ou annuler la validité d’une sentence.

**Le sénateur Angus :** Avec tout le respect que je dois à mon ami le sénateur Baker, je ne crois pas que cet amendement soit d’une quelconque utilité. En fait, c’est une proposition cynique à mon avis et voici pourquoi. Nous connaissons suffisamment bien les tribunaux. Si une disposition stipule que le tribunal est tenu de faire une certaine chose, et c’est le cas au paragraphe 3.3, alors quel juge sérieux pourrait l’ignorer? Votre amendement laisse entendre que cette situation pourrait se répéter encore et encore. Évidemment nous avons besoin des motifs des décisions et c’est pourquoi ces dispositions existent. Elles précisent que le tribunal doit motiver toute décision. Toutefois, si une situation exceptionnelle se présente ou si le juge prend beaucoup de temps pour dîner et oublie de lire ces deux articles, alors la validité de la sentence ne sera pas entachée. Cela est conforme avec la législation pénale selon ce que nous a indiqué un représentant du bureau du ministre. Nous devons nous opposer à cet amendement, car il s’agit d’un petit coup de poignard cynique.

**La présidente :** Je ne voudrais pas que le compte rendu de nos délibérations contienne des propos diffamatoires, sénateur Angus.

**Le sénateur Angus :** Je suis d’accord avec vous, madame la présidente, et je vous prie de m’excuser.

**Le sénateur Joyal :** On nous a dit qu’il était important que la sentence soit claire et compréhensible du public, et que chacun puisse bien saisir la teneur du processus et de la peine imposée. Il existe des dispositions, les articles 3.2 et 3.3, qui obligent le juge à expliquer ses motifs. À la page 3 du projet de loi, on y va d’une explication détaillée qui vise, non pas à proposer l’utilisation d’un formulaire, mais à l’inscrire effectivement dans la loi.

The purpose of the bill, as I understand it, is educational so that people understand what the credit is, what the offence is, what the remarks are and so on, with which I agree. However, at the end of it, you say, "Well, if you do not do this, it is not important. The sentence is still good." It seems to me that you contradict the very purpose of the bill, which is to make everyone understand the nature of the credit, the extent of the credit and the reasons why the credit has been granted. There is a contradiction per se at the end of it. The good intention that we all have in there is to finally say, "Well, forget about it. It is not that important. The sentence is still valid." It seems to me it does not fly.

[Translation]

**The Chair:** We can come back to Senator Carignan, and then ask Senator Baker to respond.

**Senator Carignan:** Regarding the public's confidence in the system, I am trying to put myself in the shoes of a citizen who is generally well informed and who sees an offender receive a two for one credit on a ten-year sentence. The decision surprises him somewhat because from where he stands, one day in prison should equal just that, namely one day.

Now, explanations must be provided, because the judge neglected to state the reasons for granting a credit of one and one-half days for one day, as to why the decision would be rendered invalid. I think that a generally well informed citizen would be quite surprised if the courts were forced to review the case and set another sentence, all the more so in that this could create a legal void. If the sentence was quashed, that is to say if a three year sentence was originally handed down and was subsequently quashed on appeal and the case re-opened, the offender more than likely would already be in prison and problems of a practical nature could arise.

I think this would tie up the courts unnecessarily. The provision is clear. The judge must give the reasons for the credit granted. However, to call into question the validity of the sentencing decision because of the judge's failure to give the reasons for the credit granted. . . In the case of a 10-year sentence, pre-sentencing custody may account for only 10 per cent of the overall sentence. If a decision can be invalidated because the judge failed to give the reasons for this 10 per cent portion of the sentence, I think the public would have a difficult time understanding that and its confidence in the judicial system could be further eroded, especially since these are fundamentally technical and bureaucratic considerations.

**Senator Chaput:** Contrary to what the senator just said, the amendments that are being put forward today clarify the scope of the bill and provide some additional structure, without taking away a judge's latitude. I am not a lawyer, of course, but as I see it, we could expect to see the following happen with the amendments currently on the table.

Selon ce que je puis comprendre, ce projet de loi a un but éducatif. On veut que les gens comprennent en quoi consiste le temps alloué, quelle est la nature de l'infraction, quelles sont les observations formulées et ainsi de suite; je suis d'accord avec tous ces objectifs. Mais on conclut en disant : « Si vous ne faites rien de tout cela, ce n'est pas important. La peine demeure valide. » Il me semble que l'on va ainsi à l'encontre de l'objectif même du projet de loi qui vise à ce que tout le monde comprenne bien la nature du temps alloué, son ampleur et les motifs pour lesquels il est alloué. On contredit tout simplement ces bonnes intentions en indiquant que l'inobservation de ces dispositions est sans importance et n'entache pas la validité de la peine. Il me semble qu'il y a quelque chose qui cloche.

[Français]

**La présidente :** On peut revenir au sénateur Carignan et on demandera au sénateur Baker de répondre.

**Le sénateur Carignan :** Pour la même raison concernant la confiance du public, j'essaie de me placer dans la peau d'un citoyen généralement bien informé qui regarde la situation de la peine où l'on a accordé deux pour un, donc un an vaut deux ans, sur une peine de 10 ans. Il est déjà un peu surpris de cette décision parce que dans sa perception, une journée en prison, cela vaut une journée.

Et maintenant, on doit lui expliquer, parce que le juge a omis, par inadvertance, d'écrire le motif pour lequel il a accordé 1,5 pour 1, cela invaliderait la décision. Je pense que le citoyen généralement bien informé serait très surpris que l'on oblige le processus, que l'on remette les tribunaux à la disposition pour retrancher à nouveau et fixer une autre sentence, d'autant plus que cela peut créer un vide juridique, parce que la partie ou la sentence est annulée, si la sentence est trois ans et que l'appel vient l'annuler par la suite et qu'on retourne le dossier, l'individu était probablement en prison à ce moment-là et cela peut causer des problèmes d'application pratiques.

Je pense que c'est d'embourber les tribunaux inutilement, je pense que l'article est clair : le juge doit motiver sa raison. Par contre, entacher la validité de l'ensemble de la décision de la sentence pour une partie seulement de non-motivation, si c'est une sentence de 10 ans, la partie de la détention présentencielle, c'est peut-être 10 p. 100 de l'ensemble. Et parce qu'il y a 10 p. 100 de l'ensemble où le juge aurait omis d'écrire ses motifs, on annule la décision rendue; je pense que le public en général ne comprendrait pas et cela n'augmenterait pas sa confiance dans le système judiciaire, d'autant plus que ce sont essentiellement des questions techniques et de bureaucratie.

**Le sénateur Chaput :** À l'inverse de ce que le sénateur vient de mentionner, les amendements qui sont proposés aujourd'hui clarifient le projet de loi en y ajoutant une certaine structure et en laissant une flexibilité au juge. Bien entendu, je ne suis pas avocate, mais voici comment je vois ce qui va se passer avec les amendements que nous discutons présentement.



The amendments clarify and add structure to the bill, while still allowing the judge some latitude, which is entirely normal. However, regarding the public's confidence in our justice system, we are asking that the court give its reasons for any credit granted during the sentencing process. As I see it, it is a question of transparency and this would bolster the public's confidence in the justice system.

Obviously, I will be voting in favour of the amendment.

[English]

**Senator Baker:** Every decision that a judge makes must have a reason, no matter what that decision is, because of a couple of Supreme Court decisions. *R. v. Shepherd* in Newfoundland and Labrador in 1972 stated that a judge must give reasons for anything that affects the final determination of the court, and this has been repeated many times. That was for a minor decision made by a judge during pre-trial.

I agree with Ms. Kane that many sections in the Criminal Code state that if a judge does not perform a certain duty or if something is left out, it will not affect the final sentence. For example, if you have your licence taken away, the Criminal Code requires the police officer to give you a form, explain it to you and ask you to sign on the back. If you do not sign on the back, the law says that it does not affect the fact that you have lost our driver's licence. Or if there is something wrong after the committal to trial from the preliminary enquiry, for example, if a date is wrong or if the section of the Criminal Code is wrong, that does not nullify the decision of the court. There are many such instances in the Criminal Code. However, if there is no such instance when someone is in jail and does not know why because the judge did not give reasons.

The senator just gave an example. He said that a 10-year sentence will cover only one tenth of the sentence. That is one year in jail. The reason must be there for appellate review. Every determination on sentencing must be able to be argued in appellate review. That is a basic tenet of law. I understand where the wording is coming from; it is already in the code in various sections. However, it is not for things that involve someone's presence in a jail.

I would submit that we would be improving this and doing what the government is setting out to do in the bill, if we were to simply correct this by saying, yes, the judge should give reasons.

[Translation]

It is moved by Senator Baker

That Bill C-25 be amended in clause 3, on page 2, by replacing lines 14 and 15 with the following:

“(3.4) Failure to comply with subsection (3.3) does not affect the validity of the”.

On précise et on structure le projet de loi tout en laissant une certaine flexibilité au juge, ce qui est tout à fait naturel et normal. Mais en ce qui a trait à la confiance du public envers notre système de justice, nous voulons que le juge fournisse les motifs relatifs au crédit de peine lorsqu'il rend une décision et pour moi, c'est une question de transparence susceptible d'augmenter la confiance du public envers le système de justice.

Évidemment, je vais appuyer l'amendement.

[Traduction]

**Le sénateur Baker :** Pour chaque décision qu'il rend, peu importe laquelle, un juge doit fournir des motifs. Cela fait suite à quelques arrêts de la Cour suprême dont *R. v. Shepherd* à Terre-Neuve-et-Labrador en 1972 où la cour a conclu qu'un juge doit fournir ses motifs pour tous les éléments influant sur sa décision finale; une conclusion qui a été réitérée à maintes reprises. Cet arrêt portait sur une décision mineure rendue au moment de l'audition préalable au procès.

Je conviens avec Mme Kane que différents articles du Code criminel prévoient que le manquement d'un juge à accomplir certaines tâches ou l'omission de certains éléments n'a pas de répercussion sur la peine imposée en fin de compte. Par exemple, si l'on vous retire votre permis de conduire, le Code criminel prévoit que l'agent de police vous remet un formulaire, vous en explique la teneur et vous demande de le signer au verso. Si vous n'apposez pas votre signature, la loi indique que cela ne change rien au fait que vous avez perdu votre permis de conduire. Ou encore si une erreur est commise après la citation à procès à l'issue de l'enquête préliminaire, par exemple, si la date est erronée ou si l'on invoque le mauvais article du Code criminel, la décision rendue par le tribunal n'est pas invalidée. Le Code criminel comporte de nombreuses dispositions à cet effet. Cependant, il ne prévoit aucun cas où un individu serait incarcéré sans savoir pourquoi parce que le juge n'a pas fourni ses motifs.

Le sénateur vient de nous donner un exemple. Il a indiqué que la disposition ne s'appliquerait qu'au dixième d'une peine de 10 ans. On parle ici d'une année d'incarcération. Le motif doit être inscrit aux fins de la révision en appel. On doit pouvoir contester la détermination de la peine dans le cadre du processus d'appel. C'est l'un des principes de base de notre droit. Je comprends bien d'où vient le libellé proposé; il est déjà utilisé dans différents articles du code. Ces articles ne concernent toutefois pas l'emprisonnement d'un individu.

Je pense que nous améliorerions ce projet de loi et que nous irions dans le sens de l'objectif visé ici par le gouvernement, si nous apportions une simple correction en précisant que le juge doit effectivement préciser ses raisons.

[Français]

Il est proposé par le sénateur Baker

Que le projet de loi C-25 soit modifié à l'article 3, à la page 2, par substitution, aux lignes 15 et 16 de ce qui suit :

« (3.4) L'inobservation du paragraphe (3.3) n'entache pas la validité de la peine ».

*[English]*

Shall the amendment carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** All those in favour will please say, yea.

**Some Hon. Senators:** Yea.

**The Chair:** Those opposed will please say, nay.

**Some Hon. Senators:** Nay.

**The Chair:** Abstentions? I declare the amendment carried.

**Senator Wallace:** Can we have a recorded vote?

**The Chair:** We will proceed to a recorded vote. The Clerk will call the role.

**Ms. Richardson:** The Honourable Senator Fraser?

**The Chair:** Not voting.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Angus?

**Senator Angus:** Against.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Baker?

**Senator Baker:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Campbell?

**Senator Campbell:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Carignan.

**Senator Carignan:** Against.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Chaput?

**Senator Chaput:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Joyal?

**Senator Joyal:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Milne?

**Senator Milne:** For.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Nolin?

**Senator Nolin:** Against.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Rivest.

**Senator Rivest:** Against.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Wallace?

**Senator Wallace:** Against.

**Ms. Richardson:** Honourable Senator Watt?

**Senator Watt:** For.

**Ms. Richardson:** Six in favour; five against.

**The Chair:** I declare the amendment carried by a vote of six to five. We have amended clause 3 in two aspects. Senators, shall clause 3, as amended, carry?

*[Traduction]*

L'amendement est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Que tous ceux qui sont en faveur disent oui.

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Que ceux qui sont contre disent non.

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Y a-t-il des abstentions? Je déclare l'amendement adopté.

**Le sénateur Wallace :** Pourrions-nous avoir un vote par appel nominal?

**La présidente :** Certainement. La greffière va procéder à l'appel nominal.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Fraser?

**La présidente :** Ne vote pas.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Angus?

**Le sénateur Angus :** Contre.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Baker?

**Le sénateur Baker :** Pour.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Campbell?

**Le sénateur Campbell :** Pour.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Carignan.

**Le sénateur Carignan :** Contre.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Chaput?

**Le sénateur Chaput :** Pour.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal :** Pour.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Milne?

**Le sénateur Milne :** Pour.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Nolin?

**Le sénateur Nolin :** Contre.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Rivet?

**Le sénateur Rivet :** Contre.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Wallace?

**Le sénateur Wallace :** Contre.

**Mme Richardson :** L'honorable sénateur Watt?

**Le sénateur Watt :** Pour.

**Mme Richardson :** Six pour; cinq contre.

**La présidente :** Je déclare l'amendement adopté par six voix contre cinq. Nous avons apporté deux amendements à l'article 3. Sénateurs, l'article 3 modifié est-il adopté?



**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Senator Watt, shall I conclude the consideration of clause-by-clause? Normally, we would proceed with clause-by-clause but do you wish to make a general point?

**Senator Watt:** I would like to give notice to the committee that I plan to put forward an amendment at third reading. If you wish me to explain, I could do so.

**Senator Angus:** Do you have copies?

**Senator Watt:** Yes, I could circulate the copies.

**The Chair:** No. Senator Watt, in order not to clutter up the proceedings of amendments that we have before us, we could reserve time for you to speak to your amendment after we conclude the current business on clause-by-clause?

**Senator Watt:** That is fine.

**The Chair:** We will return to you.

Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried?

Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Shall the bill, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Nolin:** On division.

**Senator Wallace:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

**Senator Campbell:** No.

**The Chair:** I hear no such desire.

Is it agreed that I report the bill, as amended, to the Senate?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** L'article 3 est adopté, avec dissidence.

Sénateur Watt, pourrais-je terminer l'examen article par article? Normalement, nous devrions poursuivre cet examen, mais souhaitez-vous soulever un point d'ordre général?

**Le sénateur Watt :** J'aimerais aviser le comité que je compte proposer un amendement à l'étape de la troisième lecture. Si vous voulez que j'apporte des précisions, je suis disposé à le faire.

**Le sénateur Angus :** Avez-vous des copies de votre amendement?

**Le sénateur Watt :** Oui, je pourrais les distribuer.

**La présidente :** Sénateur Watt, pour ne pas nous embourber dans le traitement des amendements que nous examinons actuellement, nous pourrions vous laisser un certain temps pour nous présenter le vôtre une fois que nous aurons terminé cet examen article par article.

**Le sénateur Watt :** C'est parfait.

**La présidente :** Nous vous reviendrons tout à l'heure.

L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Des oppositions? Des abstentions? L'article 4 est adopté.

L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Des oppositions? Des abstentions? L'article 5 est adopté.

L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Des oppositions? Des abstentions? L'article 6 est adopté.

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Des oppositions? Des abstentions? Le titre est adopté.

Le projet de loi modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Nolin :** Avec dissidence.

**Le sénateur Wallace :** Avec dissidence.

**La présidente :** Le projet de loi est adopté, avec dissidence.

Le comité souhaite-t-il que des observations soient jointes au rapport?

**Le sénateur Campbell :** Non.

**La présidente :** Personne ne semble favorable.

Puis-je faire rapport du projet de loi modifié au Sénat?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** I shall do so at the next sitting of the Senate.

Senator Watt, please proceed.

**Senator Watt:** During the committee hearing, we heard from a number of very credible witnesses, including some who represent the Crown. They indicated that this bill would not necessarily be good for Aboriginal people across the country.

Minister Nicholson indicated that he consulted with the attorneys general of the provinces, but he did not answer my question when I asked him if he had consulted with the Aboriginal people across the country.

I believe that our constitutional rights are being violated. We definitely must have a opportunity to hear what they have to say with regard to this bill. You heard the same thing that I heard from the witnesses, namely, that there are high numbers of Aboriginal people in the penitentiaries, both in the provincial jurisdiction and also under the federal jurisdiction. If we do not make an attempt to examine how we can better the system for the Aboriginal people, we are not doing our job.

We must understand that the Aboriginal people are also Canadian. As Inuit, we are taxpayers. Our brothers, the First Nations, do not pay tax, but the Inuit do. On that account, and I would like to be heard, I would like to have an opportunity to put forward what in this legislation is a bad thing to do. This will not be working in the benefit of the Inuit, the First Nation or the Metis.

We have heard about the high numbers of our people in the penitentiary system. In Manitoba, they represent more than 90 per cent of inmates. That is too high. There is something wrong somewhere. Take a look at Saskatchewan. It is high there. It is 80 per cent. We also heard from witnesses the other day that women represent 32 per cent. This is the figure for women alone in correctional institutes.

I believe this bill, from what I heard from the witnesses, will increase the numbers. They are the professionals, and I must believe what they say. I might have a bit of doubt if they were not representing the Crown when they are making those statements. I would have to say they have nerve and guts to come forward and say that this will bill not do justice for the Aboriginal people.

For that reason, I will be moving an amendment at third reading to exempt the Aboriginal people from this act and to allow the system that already exists to continue to apply to the Aboriginal people until such time as we have had a proper review and find out once and for all what is really happening. Those high numbers do not give me comfort.

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Je le ferai à la prochaine séance du Sénat.

Sénateur Watt, nous vous écoutons.

**Le sénateur Watt :** Au cours de nos audiences, nous avons pu entendre les observations de plusieurs témoins très crédibles, dont certains représentaient la Couronne. Ils nous ont indiqué que ce projet de loi ne serait pas nécessairement une bonne chose pour les Autochtones de différentes régions.

Le ministre Nicholson nous a précisé qu'il avait consulté les procureurs généraux des provinces, mais il ne m'a pas répondu lorsque je lui ai demandé s'il avait consulté les Autochtones du Canada.

Je crois que l'on porte atteinte à nos droits constitutionnels. Il ne fait aucun doute que nous devons permettre aux Autochtones de présenter leur point de vue au sujet de ce projet de loi. Vous avez entendu tout comme moi des témoins nous dire à quel point les Autochtones sont nombreux dans nos pénitenciers tant provinciaux que fédéraux. Si nous ne nous employons pas à trouver des moyens d'améliorer le système en faveur des Autochtones, nous ne remplissons pas notre rôle.

Nous devons comprendre que les Autochtones sont aussi des Canadiens. En tant qu'Inuits, nous sommes des contribuables à part entière. Nos frères des Premières nations sont exemptés d'impôt, mais pas nous. À ce titre, j'aimerais que notre voix puisse être entendue et que nous ayons la possibilité de faire valoir les éléments néfastes pour nous dans ce projet de loi qui ne va pas améliorer le sort des Inuits, des Premières nations et des Métis.

On nous a parlé de ces nombres très élevés d'Autochtones au sein de la population carcérale. Au Manitoba, ils comptent pour plus de 90 p. 100 des détenus. C'est trop. Il y a quelque chose qui cloche quelque part. Regardez la situation en Saskatchewan. La proportion est élevée là-bas également. Elle atteint 80 p. 100. Des témoins nous ont par ailleurs souligné l'autre jour que la proportion de femmes était de 32 p. 100. C'est le chiffre qu'on nous a donné pour les femmes seulement dans les établissements correctionnels.

À la lumière des témoignages que j'ai entendus, j'estime que ce projet de loi va faire grimper encore ces proportions. Nos témoins sont des spécialistes de ces questions; je dois me fier à ce qu'ils nous disent. J'aurais peut-être un léger doute s'ils ne représentaient pas la Couronne lorsqu'ils nous font ces déclarations. Je devrais alors avouer qu'ils n'ont pas froid aux yeux en venant ici nous affirmer que ce projet de loi ne servira pas la cause des Autochtones.

C'est la raison pour laquelle je vais déposer un amendement à l'étape de la troisième lecture pour que les Autochtones soient exemptés de l'application de cette loi et pour faire en sorte que le système déjà en place continue d'être en vigueur pour les Autochtones d'ici à ce que nous ayons pu examiner adéquatement leur situation et déterminer une fois pour toute de quoi il en retourne exactement. Ces nombres élevés de détenus ne me rassurent guère.



Honourable senators, I hope you understand me. I must do my job.

**The Chair:** Senators, Senator Watt has done us a significant courtesy in explaining his intentions as we go forward. I do not propose to open debate on this matter. Senator Watt has given us notice of what he intends to do, and full debate can occur at that time in the chamber. I think pre-empting that now is less appropriate. Do colleagues stand in agreement in this matter?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** This concludes our study in this committee of Bill C-25. Our next meeting will be tomorrow morning in this room at 10:45 a.m.

**Senator Milne:** Did you ask for permission to report to the Senate?

**The Chair:** I did, and it was given.

We shall begin our study of Bill C-15, an Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act. Our first witness will be the Honourable Rob Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Ms. Kane, I thank you very much. It is always extremely helpful to have you with us, and we are grateful.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Thursday, October 8, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-15, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts, met this day at 10:48 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Fraser** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

[*Translation*]

We continue our study of Bill C-15, an Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts.

[*English*]

Our first witness is the Honourable Rob Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada. Welcome to the committee, minister. Thank you for being with us.

J'ose espérer, chers collègues, que vous comprenez ma démarche. J'ai un travail à faire ici.

**La présidente :** Chers collègues, le sénateur Watt a eu la grande amabilité de nous expliquer ses intentions pour la suite des choses. Je ne crois pas que nous devrions discuter dès maintenant de sa proposition. Le sénateur Watt nous a avisés de ce qu'il comptait faire et nous pourrions en débattre comme il se doit au moment venu au Sénat. Je ne crois pas qu'il serait approprié d'amorcer maintenant le débat alors que l'amendement n'a pas encore été présenté. Êtes-vous d'accord avec ma façon de voir les choses?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Voilà qui termine donc notre étude en comité du projet de loi C-25. Notre prochaine réunion aura lieu ici même demain matin à 10 h 45.

**Le sénateur Milne :** Avez-vous demandé la permission de faire rapport du projet de loi au Sénat?

**La présidente :** Je l'ai fait et elle m'a été accordée.

Nous amorcerons notre étude du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Notre premier témoin sera l'honorable Rob Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Madame Kane, je vous remercie infiniment. Vous nous êtes toujours d'une aide très précieuse et nous vous en sommes reconnaissants.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le jeudi 8 octobre 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été confié le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois, se réunit aujourd'hui à 10 h 48 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joan Fraser** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, je vous souhaite la bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

[*Français*]

Nous poursuivons l'étude du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

[*Traduction*]

Notre premier témoin est l'honorable Rob Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur le ministre, et vous remercions de comparaître aujourd'hui.

Before I ask you to begin your statement, I have been told that you only have a few minutes available. Is that true?

**Hon. Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** I am sorry to tell you, Madam Chair, that apparently there is a vote in the House of Commons, and my presence has been requested.

**The Chair:** We all understand about votes, minister. In that case, I will tell you now that the committee will want to invite you back as we continue our study.

We are interested in what you have to say in the time you have available.

**Mr. Nicholson:** I could come back after the vote. I can make my opening statement now, if that is helpful.

**The Chair:** That would be very helpful.

**Mr. Nicholson:** Honourable senators, I am pleased to be here to speak about Bill C-15. The bill proposes to amend the Controlled Drugs and Substances Act to address serious crimes. Canadians are worried about how much crime, especially serious drug crime — there is in communities. I hear this all the time. An article entitled “Crime, not health, top issue for urbanites: poll,” on September 8 in the *National Post*, said, “Half of urban Canadians say they are very concerned about drugs in their communities and almost as many fear guns, gangs, and random shootings.” That article came out one month ago, today.

They tell us that they want the federal government to tackle serious drug crimes so that they are protected from offenders whose illicit activities, such as methamphetamine production and marijuana grow operations, threaten their safety.

Bill C-15 is a priority for this government. The bill supports one of the government’s key commitments to ensure the safety and security of Canadians. Protecting society is a priority for the government, not an afterthought.

We believe that protecting society requires that criminals serve time when they have committed serious crimes. Therefore, these amendments would increase the minimum penalties for specific serious drug offences and provide mandatory terms of imprisonment for those offenders.

I can tell this committee that many Canadians who are concerned about drug use, the threat posed by marijuana grow operations and methamphetamine production and trafficking support this bill. These Canadians are very concerned that these activities endanger their own safety and that of their families and their communities.

Avant de vous demander de commencer votre déclaration, j’aimerais savoir si, comme on me l’a indiqué, vous n’avez que quelques minutes à nous accorder.

**L’honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** J’ai le regret de vous annoncer, madame la présidente, que la Chambre des communes doit apparemment tenir un vote, auquel je devrai participer.

**La présidente :** Nous comprenons tous la situation, monsieur le ministre. Dans ce cas, sachez que le comité voudra vous convoquer de nouveau pour poursuivre notre étude.

Nous sommes toutefois intéressés à entendre ce que vous avez à dire pendant le temps que vous pouvez nous accorder.

**M. Nicholson :** Je pourrais revenir après le vote. Je peux faire ma déclaration maintenant, si cela peut vous aider.

**La présidente :** Cela nous serait effectivement fort utile.

**M. Nicholson :** Honorables sénateurs, je suis enchanté d’être ici aujourd’hui pour discuter du projet de loi C-15, dont l’objectif consiste à modifier la Loi réglementant certaines drogues et autres substances afin de lutter contre de graves crimes. La population canadienne s’inquiète des nombreux crimes perpétrés dans leurs collectivités, particulièrement ceux liés aux drogues. C’est un problème dont il est constamment question. Dans un article paru le 8 septembre dans le *National Post*, intitulé « Crime, not health, top issue for urbanites : poll » [traduction] « Selon un sondage, c’est le crime, et non la santé, qui préoccupe le plus les résidents des grandes villes », on peut lire que la moitié des Canadiens résidant en zone urbaine se disent très préoccupés au sujet des drogues dans leurs collectivités et que presque autant ont peur des armes à feu, des gangs et des échanges de coups de feu. Cet article est paru il y a un mois aujourd’hui.

Les Canadiens nous disent qu’ils veulent que le gouvernement fédéral s’attaque aux graves crimes relatifs à la drogue afin de les protéger des criminels dont les activités illicites, comme la production de méthamphétamine et les plantations de marijuana, menacent leur sécurité.

Le projet de loi C-15 est une priorité de notre gouvernement, dont il appuie l’un des engagements clés, qui consiste à assurer la sécurité des Canadiens. La protection de la société est primordiale pour le gouvernement, et non une question secondaire.

Nous croyons que pour protéger la société, nous devons envoyer derrière les barreaux les criminels qui commettent des crimes graves. Ainsi, les modifications prévues permettraient d’augmenter les peines minimales pour certaines infractions graves en matière de drogue et d’imposer des peines de prison obligatoires aux contrevenants.

Je puis vous affirmer qu’un grand nombre de Canadiens qui se préoccupent de la consommation de drogue, de la menace que constituent les plantations de marijuana et la production de méthamphétamine, ainsi que du trafic de drogue voient ce projet de loi d’un oeil favorable. Ils craignent fortement que ces activités menacent leur propre sécurité et celle de leurs familles et de leurs communautés.



Over the last several years, marijuana grow operations and clandestine labs have dramatically increased, resulting in a serious problem in some regions of Canada. These activities have reached a point where it often overwhelms the capacity of law enforcement to deal with this phenomenon. These illegal operations pose serious health and public safety hazards to those in and around them. They produce environmental hazards and pose clean-up problems.

Organized crime and criminal gangs are resorting to increased violence to establish their dominance over the drug trade in various metropolitan regions of this country. Innocent people are being hurt, and, in some parts of the country, there exists an almost permanent state of fear.

It should be noted that Bill C-15 does not run contrary to the sentencing principles currently set out in our criminal law. It provides a fundamental sentencing principle, namely, that a sentence should be proportionate to the gravity of the offence and the degree of the responsibility of the offenders. The bill also provides that the purpose of sentencing is to impose just sanctions on offenders in order to contribute to respect for the law and the maintenance of a just, peaceful and safe society. The proposals in the bill will contribute to respect for law and the maintenance of a just society.

Overall, the proposals represent a tailored approach to mandatory penalties for serious drug offences. They would operate as follows: The offences being targeted are trafficking, possession for the purpose of trafficking, production, importing, exporting and possession for the purpose of exporting drugs. The drugs that would be covered are Schedule I drugs, such as cocaine, heroin, methamphetamine, and Schedule II drugs, such as marijuana.

The scheme would not apply to possession offences. I will repeat that again because I get a lot of push back on it: It does not apply to possession offences. We are targeting trafficking. To be clear, we are not targeting the university student, caught with a couple of joints or a plant or two. We are targeting those who profit from the vulnerabilities of those addicted to drugs. We are targeting organized crime.

For Schedule I drugs, the bill proposes a one-year sentence for the offence of trafficking or possession for the purpose of trafficking in the presence of certain aggravating factors. The aggravating factors include if the offence was committed for the benefit of, or at the direction of, an association, or in association with organized crime; the offence involved violence or the threat of violence, weapons or the threat of use of weapons; or the offence was committed by someone who has been convicted of a designated drug offence in the previous 10 years.

If youth are present or the offence occurred in a prison, the minimum penalty is increased to two years. In the case of importing, exporting and possession for the purpose of exporting, the minimum penalty is one year if these offences are committed for the purpose of trafficking. A one-year minimum penalty will be imposed if an offender abuses his authority or his position, or

Ces dernières années, on a constaté une augmentation fulgurante des plantations de marijuana et des laboratoires clandestins, qui posent un sérieux problème dans certaines régions du Canada. Ces activités ont parfois pris une telle ampleur qu'elles dépassent souvent la capacité d'intervention des autorités. Ces plantations et laboratoires illégaux mettent en danger la santé et la sécurité des exploitants et des voisins, en plus de menacer l'environnement et de poser des problèmes sur le plan du nettoyage.

Le crime organisé et les gangs criminels recourent de plus en plus à la violence pour établir leur mainmise sur le commerce de la drogue dans les diverses régions métropolitaines du pays. Des citoyens innocents sont victimes de cette violence et un climat presque permanent de peur règne à certains endroits.

Sachez que le projet de loi C-15 n'entre pas en conflit avec les principes de détermination de la peine que prévoit actuellement le droit criminel. Il repose sur un principe fondamental de détermination de la peine, selon lequel une peine devrait être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant. Le projet de loi stipule également que la détermination de la peine vise à imposer des sanctions justes aux contrevenants afin de favoriser le respect de la loi et le maintien d'une société juste, pacifique et sécuritaire. Les propositions que comprend le projet de loi contribueront au respect de la loi et au maintien d'une société juste.

Les propositions constituent dans l'ensemble une approche adaptée aux peines obligatoires imposées pour de graves infractions en matière de drogues. Les infractions visées sont le trafic, la possession aux fins de trafic, la production, l'importation, l'exportation et la possession aux fins d'exportation de drogues. Les substances couvertes seraient celles qui figurent à l'annexe I, comme la cocaïne, l'héroïne et la méthamphetamine, et à l'annexe II, comme la marijuana.

Le projet de loi ne s'appliquerait pas à la possession de drogue. Je le répète, compte tenu de l'opposition qu'il y a à cet égard : la mesure législative ne s'appliquerait pas à la possession de drogue. C'est au trafic que nous voulons nous attaquer. Pour être clair, ce n'est pas l'étudiant d'université pris avec quelques joints ou plants de marijuana que nous ciblons, mais bien ceux qui profitent de la vulnérabilité des toxicomanes et le crime organisé.

Concernant les drogues de l'annexe I, le projet de loi prévoit l'imposition d'une sentence d'emprisonnement d'un an pour le trafic ou la possession aux fins de trafic en présence de certains facteurs aggravants : la personne a commis l'infraction au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle, a eu recours ou a menacé de recourir à la violence, portait ou a utilisé ou menacé d'utiliser une arme et a, au cours des 10 dernières années, été reconnue coupable d'une infraction semblable.

Si l'infraction a eu lieu en présence de jeunes ou en prison, la peine minimale passe à deux ans. Dans le cas de l'importation, de l'exportation et de la possession aux fins d'exportation, la peine minimale est d'un an si ces infractions sont commises aux fins de trafic. Une peine minimale d'un an sera imposée si un contrevenant abuse de son autorité ou de sa position ou s'il a

if the offender who has access to a restricted area uses that access to commit these crimes. The penalty will be raised to two years if these offences involve more than 1 kilogram of those Schedule I drugs. A minimum penalty of two years is provided for a production offence involving Schedule I drugs. The minimum sentence for the production of Schedule I drugs increases to three years where aggravating factors relating to health and safety are present.

For Schedule II drugs, the mandatory penalty for trafficking and possession for the purpose of trafficking is one year, if certain aggravating factors such as violence, recidivism or organized crime are present.

For the offences of marijuana production, the bill proposes mandatory penalties based on the number of plants involved, whether it is 6 to 200 plants if the plants are cultivated for the purposes of trafficking; that is what is caught. If the offender goes above that number, again, mandatory penalties apply. We have increased the maximum penalty for marijuana, doubling it from 7 to 14 years. We are including date-rape drugs and changing their designation from Schedule III to Schedule I. These are steps in the right direction. We are also giving the courts the discretion to impose a penalty other than the mandatory minimum for a serious drug offender who has successfully completed a court treatment program — I am a big fan of that.

This is part of our continuing commitment to protect Canadians, Madam Chair, and I hope that it has the full support of everyone here, just as we had the full support of everyone in the House of Commons. I am sorry to have to excuse myself. Apparently, a vote is imminent in the House of Commons, and I have to attend.

**The Chair:** We understand that. Did I understand you to say that you could come back after the vote, minister?

**Mr. Nicholson:** Yes, I would be glad to do that.

**The Chair:** That would be very helpful.

We are very fortunate to have a representative from the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, Mr. Phil Downes; and a representative from the Criminal Lawyers' Association, Mr. Howard L. Krongold. We are very grateful to both of you for appearing. We are even more grateful than usual that you were here so promptly and early this morning.

**Phil Downes, Representative, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:** Good morning, honourable senators. I bring greetings to you on behalf of Mr. Bill Trudell, the chair of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, who may be known to some of you.

As you may know, the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers was formed in November, 1992, with the encouragement of the then Justice Minister, Honourable Kim Campbell. The goal of our organization is to represent defence counsel across the country in order to hopefully be in a position to offer a national voice and perspective on criminal justice issues, as a result of us

profité de son accès à une zone réservée aux personnes autorisées pour perpétrer l'infraction. La peine passera à deux ans s'il est question de plus d'un kilogramme de drogues figurant à l'annexe I. Une peine minimale de deux ans est prévue pour la production de drogues figurant à l'annexe I. La sentence minimale pour la production des drogues figurant à l'annexe I passe à trois ans en présence de facteurs aggravants relatifs à la santé et à la sécurité.

La peine obligatoire pour le trafic et la possession aux fins de trafic de drogues figurant à l'annexe II est d'un an, en présence de certains facteurs aggravants comme la violence, la récidive ou l'intervention du crime organisé.

Pour ce qui est de la production de marijuana, le projet de loi prévoit des peines obligatoires en fonction du nombre de plants saisis, qu'il y en ait 6 ou 200, s'il est question d'en faire le trafic. Si le contrevenant en cultive davantage, des peines obligatoires s'appliquent encore. Nous avons augmenté la peine maximale relativement à la marijuana, qui passe de 7 à 14 ans. Nous incluons les drogues du viol et les inscrivons dans l'annexe I plutôt que l'annexe III. C'est un pas dans la bonne direction. Nous accordons également aux tribunaux le pouvoir discrétionnaire d'imposer une autre peine que la sanction obligatoire minimale à un contrevenant ayant commis une grave infraction en matière de drogue, mais qui a complété un programme de traitement de la toxicomanie. Voilà une mesure à laquelle je suis très favorable.

Ce projet de loi s'inscrit dans notre engagement permanent à protéger la population canadienne, madame la présidente. J'espère que tous ceux ici présents l'appuient entièrement, comme l'ont fait sans réserve tous les membres de la Chambre des communes. Je suis désolé de devoir vous quitter, mais la Chambre des communes s'apprête apparemment à passer au vote, et je dois y participer.

**La présidente :** Nous comprenons. Vous ai-je bien entendu dire que vous reviendriez après le vote, monsieur le ministre?

**M. Nicholson :** Oui, je le ferais avec plaisir.

**La présidente :** Nous vous en saurions gré.

Nous avons la chance extraordinaire d'accueillir un représentant du Conseil canadien des avocats de la défense, M. Phil Downes, ainsi qu'un représentant de la Criminal Lawyers' Association, M. Howard L. Krongold. Nous vous remercions beaucoup de comparaître aujourd'hui, d'autant plus que vous étiez ici très tôt ce matin.

**Phil Downes, représentant, Conseil canadien des avocats de la défense :** Bonjour, mesdames et messieurs. Je vous transmets les salutations de M. Bill Trudell, président du Conseil canadien des avocats de la défense, que certains d'entre vous connaissent peut-être.

Comme vous le savez, le Conseil canadien des avocats de la défense a été constitué en novembre 1992 à l'instigation de la ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Kim Campbell. Notre organisation a pour mandat de représenter les avocats de la défense du pays dans l'espoir d'offrir une tribune et une perspective nationales en matière de justice criminelle. Nous



having representatives in every province and territory. We are very grateful for the opportunity to address you in the important work you are doing in this committee.

Let me first address the general issue of the effectiveness of mandatory minimum sentences. It is our submission that mandatory minimum sentences really have no measurable effect on crime rates; particularly, in relation to drug offences. This is a long-held and — I respectfully submit to you — a well-supported view. A 2002 report from the Department of Justice Canada says that mandatory minimums are “blunt instruments that fail to distinguish between low and high-level, as well as hardcore versus transient drug dealers.” It is widely recognized that mandatory minimums have the effect of increasing our prison population and increasing the cost to the taxpayer without any real benefit to society as a whole.

I read the previous proceedings in relation to this bill. The one question that is always asked and never seems to be answered is where the evidence is that mandatory minimums will have a positive effect in terms of the reduction of drug crime or of drug abuse. It is, in our submission, not there.

In my practical experience as a criminal lawyer — I was also a Crown counsel for eight years before becoming a defence counsel — the overwhelming number of people engaged in criminal activity actually have no idea what the penalty is that they are subject to. When they come to see me, one of the first questions they ask is, “How much time can I get?” They do not know.

The decision of whether or not to sell a joint of marijuana to someone is not made because they may be aware that they could get a year as opposed to the six months that they would get today. It is made for other reasons — often the likelihood of getting caught as opposed to not getting caught.

Therefore, we say that mandatory minimums, in practice — and this is our experience — do not have the effect that some people say that they do. Most significantly, with respect to the issue of mandatory minimum sentences, we say the following: Our judges in Canada are widely recognized as some of the most — if not the most — independent and skilled in the common law world. Our National Judicial Institute sends our judges all over the world to countries such as China, Russia, Rwanda and Pakistan to conduct judicial education in those countries. We take pride through that. Our judicial appointment process rarely — if ever — results in allegations of political interference or someone being appointed who is unqualified.

However, we seem to be seeing a steady erosion of judicial discretion by the passage of legislation such as the bill before you for your consideration today. Why do we seek to continually undermine the front-line decision makers who, we say, are best

sommes donc représentés dans l'ensemble des provinces et territoires. Nous vous remercions beaucoup de nous donner l'occasion de prendre la parole dans le cadre des travaux importants que vous accomplissez.

Permettez-moi d'aborder en premier la question générale de l'efficacité des sentences minimales obligatoires. À notre avis, ces peines n'ont aucun effet observable sur les taux de criminalité, particulièrement en ce qui concerne les drogues. Je ferais respectueusement remarquer que cette opinion de longue date bénéficie de solides appuis. Dans un rapport préparé par le ministère de la Justice du Canada en 2002, on peut lire que les peines minimales obligatoires sont « des instruments peu précis qui ne font pas la différence entre les délinquants selon leur niveau dans la hiérarchie du trafic mais selon le caractère permanent ou intermittent de leur participation dans cette activité ». Il est largement admis que les peines minimales obligatoires ont pour effet d'augmenter la population carcérale ainsi que les coûts pour les contribuables, sans que la société en général en tire des avantages réels.

Après avoir pris connaissance des procédures antérieures concernant ce projet de loi, j'ai constaté qu'une question revient encore et encore et ne semble jamais trouver de réponse : où sont les preuves de l'effet favorable des peines minimales obligatoires sur les crimes relatifs à la drogue et la toxicomanie? Selon nous, ces preuves n'existent tout simplement pas.

D'après ce que j'ai pu voir comme criminaliste — j'ai également été avocat de la Couronne pendant huit ans avant de devenir avocat de la défense —, la vaste majorité de ceux qui s'adonnent à des activités criminelles n'ont absolument aucune idée des peines auxquelles ils s'exposent. Lorsqu'ils viennent me consulter, l'une des premières questions qu'ils me posent est « combien de temps vais-je passer en prison »? Ils l'ignorent.

Ces personnes ne décident pas de vendre ou non un joint de marijuana en pensant qu'ils vont recevoir une peine d'un an de prison plutôt que six mois, comme c'est le cas présentement. Leur décision se fonde sur d'autres facteurs, comme le risque d'être pris ou non.

Par conséquent, nous considérons que les peines minimales obligatoires n'ont pas réellement l'effet que certains prétendent, ce que notre expérience démontre d'ailleurs. Fait important à noter à ce chapitre, les juges canadiens sont largement reconnus comme étant parmi les plus indépendants et les plus compétents, et peut-être même les meilleurs, du milieu de la common law. L'Institut national de la magistrature les envoie dans diverses régions du monde, notamment la Chine, la Russie, le Rwanda et le Pakistan, pour y offrir de la formation en matière juridique, ce dont nous sommes très fiers. Notre processus de nomination des juges fait rarement, si jamais, l'objet d'allégations d'ingérence politique ou d'incompétence du titulaire.

Il semble toutefois que le pouvoir discrétionnaire des juges s'effrite continuellement par suite de l'adoption de projets de loi comme celui qui nous intéresse aujourd'hui. Pourquoi chercher à mettre constamment des bâtons dans les roues à ceux qui

placed to make individual assessments of the person before them about their needs, the needs of the community, the public interest and the right sentence to achieve the best goals of sentencing?

We are profoundly concerned about this double standard in terms of our respect for our judiciary and our continual attempts to remove from them the discretion that we feel they are best placed to exercise.

A statistic in your background material with respect to the issue that is more generally before you shows that the overall cost of substance abuse in Canada in 2002 was estimated at just under \$40 billion. Tobacco and alcohol combined accounted for almost 80 per cent of those costs. More than 20 times the number of Canadians were killed by tobacco than were killed by using illicit drugs.

If our goal is public health and public safety, why is this legislation the legislation that will achieve those goals?

Let me say a word or two about the drug treatment centres that I heard the minister refer to a few minutes ago. We have two concerns about the drug treatment program. Clearly, we think that, overall, it is a good thing.

First, we have a concern that its availability is dependent upon the consent of the prosecutor. Why should a judge not have the ability to independently assess a situation, override refusal to consent and say that he or she believes it is in the best interests of everyone that the person enters into that program. That power is not in the legislation. Mr. Krongold may have comments on that in a few minutes.

Second, the reality is that simply nowhere near enough low-cost treatment programs are available. This is a complex issue because of the role of the provinces in funding those programs. There may be a disconnect between the legislation that puts a lot of faith in drug treatment courts and the availability of them.

I will say more about that in a particular context. I mentioned that we have representation across the country, and I want to focus, in my closing remarks, about the experience in Northern and remote communities, particularly in the Yukon.

With respect to mandatory minimums in proposed new section 5(3)(a) of the bill, our members in the Yukon report that many, if not most, individuals sentenced for drug trafficking in remote Northern regions are addicts who are selling small amounts to support a habit. Imposing a minimum one- or two-year sentence, which seems aimed at specific and general deterrence principles, will be ineffective for people motivated by addiction. To impose minimum sentences that do not distinguish between the kingpin drug seller doing it purely for profit and exploitation and low-level dealers will only clog the courts and jails. It will do nothing to enhance public safety.

prennent des décisions sur place, des décideurs qui, selon nous, sont ceux qui sont les mieux placés pour évaluer chaque contrevenant en fonction des besoins de ces derniers, des besoins de la communauté et de l'intérêt public pour imposer la meilleure peine possible?

Cette double norme nous préoccupe beaucoup, car si d'un côté, nous respectons nos juges, nous tentons continuellement de leur retirer le pouvoir discrétionnaire qu'ils sont pourtant les mieux habilités à exercer.

Des statistiques contenues dans vos documents d'information concernant la grande problématique à l'étude montrent que le coût global de la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues au Canada en 2002 était estimé à tout près de 40 milliards de dollars. Presque 80 p. 100 de ces coûts étaient attribuables à l'abus de tabac et d'alcool. Au Canada, le tabac a fait au bas mot 20 fois plus de victimes que les drogues illicites.

Notre objectif est de protéger la santé et la sécurité publiques. Comment cette loi nous permettra-t-elle d'atteindre notre but?

Permettez-moi de vous glisser un mot au sujet des centres de désintoxication dont le ministre a parlé il y a quelques minutes. Deux choses nous préoccupent à l'égard du programme de désintoxication. Dans l'ensemble, nous sommes évidemment en faveur d'un tel programme.

D'abord, nous avons certaines réserves par rapport au fait que le programme n'est offert qu'avec le consentement du procureur. Pourquoi ne laisserait-on pas aux juges la discrétion d'évaluer eux-mêmes la situation et de déterminer que ce serait dans l'intérêt de tout le monde que la personne visée obtienne ce traitement, consentement ou non? La loi ne confère pas ce pouvoir aux tribunaux. M. Krongold pourrait formuler quelques commentaires à ce propos un peu plus tard.

Aussi, la réalité est telle que les programmes offerts sont loin de répondre à la demande. Le problème est complexe, car les provinces participent au financement de ces programmes. Il pourrait y avoir un certain décalage entre l'espoir que l'on semble fonder dans les tribunaux de traitement de la toxicomanie et la disponibilité de ces derniers.

Je vais tâcher de préciser ma pensée en vous situant dans un autre contexte. Je vous ai mentionné que nous avons des représentants partout au pays, et j'aimerais axer mes observations finales sur ce que vivent les communautés du Nord et des régions éloignées, notamment au Yukon.

Pour ce qui est des peines minimales obligatoires proposées par le nouvel alinéa 5(3)a) du projet de loi, nos membres du Yukon nous signalent que bon nombre, sinon la plupart, des personnes condamnées pour trafic de stupéfiants dans les régions éloignées du Nord sont des toxicomanes qui vendent de petites quantités de drogues pour payer leur consommation personnelle. L'imposition d'une peine minimale de un an ou deux, par laquelle on vise un effet de dissuasion dans des situations particulières ou plus générales, s'avérera inefficace pour les gens motivés par une dépendance. On ne fera qu'engorger davantage les tribunaux et les centres de détention si on décide d'imposer des peines



I will be more specific about the problems in the Yukon with respect to people seeking treatment. First, only one outpatient addictions counsellor is employed by the Department of Justice for all individuals — both those incarcerated and those serving probation in the community. Therefore, only one professional is providing free counselling to people involved in the criminal justice system, and she must be all things to all people.

Second, the Yukon government initiated a drug treatment and mental health court called the Community Wellness Court. However, in the absence of any increased funding for counselling and stable housing, the majority of participants have left that program or have been re-incarcerated.

Third, the local in-patient treatment centre offers 28-day programs. However, there are waiting lists, and because the program alternates between a men's program and a women's program, a person may wait up to two months for an appropriate program to be offered.

Fourth, and even more troubling, the local in-patient treatment centre will not typically accept clients subject to a court order, such as a bail term, probation or recognizance. Therefore, no treatment would be available if sentencing is delayed or if treatment is built in as part of the sentence; none is available in an in-patient context.

People working with Aboriginal clients have identified the need for specific culturally appropriate drug counselling, such as that provided at Williams Lake and Lantzville, British Columbia. No such counselling is offered in the Yukon, although a significant majority of offenders are from an Aboriginal background. Additionally, Indian and Northern Affairs Canada, which is responsible for paying for Aboriginal health care, will not pay for transportation to these facilities if the individual is under a court order. Therefore, delaying sentences for treatment in these situations would result in a First Nations offender being unable to access out-of-territory treatment, even if that is the best place for them to get the treatment they need.

Finally, little or no treatment is available in the one jail that serves all of the Yukon.

The same counsellor I referred to a few minutes ago does some one-on-one counselling, and peer-led programs such as AA are available to the men but not to women, by the way.

minimales qui ne font aucune distinction entre les gros trafiquants motivés uniquement par les profits et l'exploitation, et les petits vendeurs de drogue. Cela ne nous aidera en rien à accroître la sécurité publique.

J'aimerais vous exposer plus en détail les problèmes qui se posent au Yukon relativement aux personnes en attente d'un traitement. Premièrement, le ministère de la Justice n'emploie qu'un seul conseiller en toxicomanie en clinique externe pour desservir tous les prévenus, tant ceux qui sont incarcérés que ceux qui sont sous probation dans la communauté. Il n'y a donc qu'un seul professionnel qui offre des services de counseling gratuitement aux personnes impliquées dans le système de justice pénale, et cette personne doit satisfaire tout le monde en même temps.

Deuxièmement, le gouvernement du Yukon a mis en place un tribunal de traitement de la toxicomanie et de santé mentale, le Community Wellness Court. Toutefois, en l'absence d'un financement adéquat assurant des services de counseling et offrant des logements stables, la majeure partie des participants ont quitté le programme ou ont été incarcérés de nouveau.

Troisièmement, le centre local de traitement de longue durée offre des programmes de 28 jours. Il y a toutefois des listes d'attente, et parce que le programme est offert en alternance aux hommes et aux femmes, il peut arriver que quelqu'un doive attendre jusqu'à deux mois pour obtenir un traitement adéquat.

Quatrièmement, et c'est peut-être le facteur le plus troublant, le centre local de traitement de longue durée n'accepte généralement pas les clients assujettis à une ordonnance de la cour, par exemple comme condition de cautionnement, de probation ou de reconnaissance de cautionnement. Ainsi, ces personnes n'auraient pas accès à des traitements si le prononcé de la sentence devait être retardé ou si le traitement devait faire partie de la peine imposée; aucun traitement n'est offert dans l'établissement de longue durée.

Ceux qui travaillent avec des clients autochtones ont constaté qu'il était nécessaire d'offrir des services de counseling en toxicomanie adaptés aux réalités culturelles de leurs clients, comme on le fait à Williams Lake et à Lantzville, en Colombie-Britannique. Rien de ce genre n'est offert au Yukon, même si la vaste majorité des délinquants sont d'origine autochtone. De plus, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à qui incombent les dépenses liées aux soins de santé offerts aux Autochtones, ne paie pas le transport vers les établissements en question si le patient est assujéti à une ordonnance de la cour. Ainsi, en retardant le prononcé de la peine dans ces situations, on prive un délinquant des Premières nations d'accéder à des traitements à l'extérieur du territoire, même si c'est le meilleur endroit pour lui d'obtenir les soins dont il a besoin.

Finalement, le seul centre de détention du Yukon n'offre pas du tout, ou très peu, de traitement.

Le conseiller dont je vous ai parlé plus tôt offre des séances individuelles, et quelques programmes dirigés par des pairs, comme les AA, sont offerts aux hommes seulement. Les femmes n'y ont pas droit, en passant.

I tell you this, realizing that these are problems that this honourable committee cannot solve, but I mention them because they demonstrate the real impact that mandatory minimum sentences will or could have on people living in remote areas. Without any significant attention to increase in funding and facilities, the sentencing benefits that are said to offset the mandatory minimum — for example, the availability of drug treatment courts — will not be available to the poor or to Aboriginal people; they will be available to people who can pay and who can afford their own drug treatment. We say that that will simply not be acceptable.

In short, we say, in closing, that there is no evidence that this legislation will result in decreased drug crime or in enhanced public safety. However, there is a great deal of evidence that it will continue to marginalize and prejudice those who are already marginalized by the criminal justice system.

I am very grateful for the opportunity to discuss these issues with you.

**Howard L. Krongold, Representative, Criminal Lawyers' Association:** I want to begin by thanking this honourable committee for inviting the Criminal Lawyers' Association back before you to make submissions on this legislation. Similar to everyone here, I think, the Criminal Lawyers' Association, CLA, supports initiatives that truly promote safer communities. Our concern, however, is to see that measures that are intended to create safer communities actually have this effect and that these provisions operate fairly and constitutionally.

Overall, our organization has concerns about the use of mandatory minimum sentences. A cost is associated with removing discretion from the judges who are appointed to carefully craft sentences, having regard to the specific facts of each case. The cost is that what may seem to be an appropriate penalty in the abstract will invariably work injustice in some cases.

One question I would ask this committee to consider is whether, in reality, drug sentences, as they are applied at this time, are actually too low. If drug sentences generally carry an appropriate penalty — and I would suggest that they do — then the legislation here imposes costs without any appreciable benefit. I propose to spend the rest of my time speaking about those costs in three areas.

The first area of costs that is of concern to the CLA is the cost to the administration of justice. There will be fewer guilty pleas if mandatory minimum sentences are imposed in this area. Mandatory minimum jail sentences dramatically increase the number of trials because they remove an accused person's incentive to plead, even where the prosecution's case is strong.

Je reconnais que ce sont des problèmes que cet honorable comité ne peut pas résoudre. Je tiens cependant à en parler, car cela nous montre bien les réelles répercussions que l'imposition de peines minimales obligatoires pourrait avoir sur les personnes habitant dans les régions éloignées. Si on ne prend pas soin d'accroître le financement et d'investir davantage dans les établissements, les personnes moins nanties et les Autochtones ne pourront pas bénéficier des avantages que l'imposition de peines minimales obligatoires est censée apporter, par exemple l'accès à des tribunaux de traitement de la toxicomanie. Seuls ceux qui en auront les moyens pourront s'offrir une cure de désintoxication. C'est tout simplement inacceptable à notre avis.

En résumé, nous croyons que rien ne prouve que ce projet de loi permettra de faire diminuer le taux de criminalité lié aux drogues ou d'accroître la sécurité publique. Par contre, beaucoup d'éléments nous poussent à croire que cela ne fera que marginaliser et léser davantage ceux qui sont déjà mis à l'index par le système de justice pénale.

Je suis heureux d'avoir pu discuter de ces enjeux avec vous.

**Howard L. Krongold, représentant, Criminal Lawyers' Association :** Je tiens d'abord à remercier cet honorable comité d'avoir invité de nouveau la Criminal Lawyers' Association à présenter un mémoire concernant ce projet de loi. Comme c'est probablement le cas pour tout le monde ici présent, la Criminal Lawyers' Association (CLA) appuie les initiatives qui permettent réellement de rendre nos collectivités plus sécuritaires. Nous tâchons toutefois de vérifier que ces mesures qui visent à accroître la sécurité de nos collectivités sont réellement efficaces, et que les dispositions en question sont justes et constitutionnelles.

Globalement, notre organisation a certaines réserves à propos de l'utilisation de peines minimales obligatoires. Si on retire aux juges le pouvoir discrétionnaire d'établir avec soin une peine d'emprisonnement en tenant compte des faits particuliers que présente chaque affaire, il faut s'attendre à en payer le prix. Une peine qui semble adéquate en théorie pourrait en effet s'avérer injuste dans certains cas.

Je prierais le comité de se demander si les peines imposées à l'heure actuelle aux trafiquants de drogues sont réellement trop clémentes. Si les peines imposées sont généralement suffisamment punitives, et c'est ce que je serais porté à croire, ce projet de loi ne fait qu'entraîner des coûts supplémentaires sans vraiment présenter d'avantages notables. Je propose de prendre le reste du temps qui m'est alloué pour vous parler des coûts qui seraient ainsi entraînés dans trois secteurs.

Le premier secteur pour lequel la CLA craint une augmentation des coûts est celui de l'administration de la justice. On enregistrera moins de plaidoyers de culpabilité si des peines minimales obligatoires sont imposées dans ce secteur. L'imposition de peines minimales obligatoires accroît de façon exponentielle le nombre de procès, car les accusés n'ont plus de raison de plaider coupables, même si les arguments de la poursuite sont irréfutables.



As it stand now, an accused person facing a strong case will often plead guilty in the hope of shaving even a small amount of time off their sentence. The very modest reduction — and I should say that it is a modest reduction — in a jail sentence from a guilty plea multiplied over thousands of cases has a massive systemic benefit, and it is what permits the justice system to continue to operate effectively.

The flip side of that is that in weaker cases, there will be a shift of discretion from judges to prosecutors operating behind closed doors. Prosecutors offer plea bargains because of weaknesses in their case, and this bill will not change the fact that weak cases will continue to be prosecuted. Prosecutors, in order to entice guilty pleas in weak cases, will be forced to offer pleas to lesser offences or forced to avoid proving aggravating features. This will distort the sentencing process if the person is charged again in the future. The result of this is a shift from public accountability in open courts to private, unreviewable backroom deals between defence counsel and prosecutors.

The final administration of justice cost that I want to speak about — and this also relates to my next area, which is individual costs — is about the disproportionate impact on racial minorities in Canada and, in particular, on Aboriginal communities. I echo my friend's concerns in this area. Poverty, lack of legitimate employment and economic disenfranchisement often play a role, especially in low-level drug trafficking offences, and these factors ought to be taken into account by a sentencing judge.

This bill creates no exemption, for example, to recognize the systemic discrimination against Aboriginal people. To this extent, I would respectfully disagree with the Minister of Justice's comments earlier that this bill does not depart from sentencing principles that exist in the Criminal Code.

If history is any indication, the effect of this bill on Aboriginal people will be to continue disproportionate incarceration and the disproportionate representation of Aboriginal people in Canadian jails and penitentiaries.

The second area I want to touch on briefly is the cost to individuals and the potential that this bill will subject individuals to sentences that are disproportionate to their degree of moral culpability. We can talk about a number of examples, but I will try to limit myself.

First, there will be, in some cases, a disproportionate effect on very low-level street addicts who are dealing drugs to feed their own habits. Under this bill, a second-time offender will qualify for a one-year minimum sentence and will often be disqualified, by

Dans l'état actuel des choses, les accusés qui sont confrontés à une preuve accablante vont souvent plaider coupables dans l'espoir d'écourter un tant soit peu leur peine d'emprisonnement. Appliquée aux milliers de cas entendus, la très modeste réduction de peine — et j'insiste pour dire que c'est une réduction modeste — découlant d'un plaidoyer de culpabilité a des retombées massives sur le système, et c'est ce qui permet à ce dernier de continuer à fonctionner efficacement.

L'envers de la médaille, c'est que dans les cas moins accablants, ce ne sera plus aux juges que reviendra la discrétion d'établir les peines, mais aux procureurs qui travaillent derrière des portes closes. Quand leurs dossiers présentent des lacunes, les procureurs offrent de négocier le plaidoyer, et ce projet de loi n'empêchera pas d'intenter des poursuites même sans preuves irréfutables. Les procureurs, en vue d'inciter les accusés à plaider coupables, seront forcés de négocier une réduction de peine ou d'éviter de faire la preuve de facteurs aggravants. Cela viendra déformer le processus de détermination de la peine si le délinquant devait faire face à de nouvelles accusations. Ainsi, au lieu de décisions rendues dans le cadre d'audiences publiques, nous aurons affaire à des ententes privées échappant au contrôle judiciaire qu'auront conclues les avocats de la défense et les procureurs.

Finalement, pour ce qui est des coûts rattachés à l'administration de la justice — et cela se rapporte aussi au prochain secteur dont je veux vous parler, c'est-à-dire les coûts individuels — il faut souligner l'impact disproportionné que cela aura sur les minorités raciales au Canada et, en particulier, sur les communautés autochtones. J'abonde dans le même sens que mon collègue à cet égard. La pauvreté, l'absence d'un emploi légitime et la privation économique sont souvent en cause, surtout dans le cas de petits trafiquants de drogues, et ces facteurs doivent être pris en compte par le juge chargé de déterminer la peine.

Ce projet de loi ne prévoit aucune exemption pour reconnaître, par exemple, la discrimination systémique dont sont victimes les Autochtones. À cet égard, je me permets respectueusement de contredire le ministre de la Justice, qui a déclaré plus tôt que le projet de loi cadrerait avec les principes de détermination de la peine mis de l'avant dans le Code criminel.

Si le passé est garant de l'avenir, ce projet de loi aura pour effet d'exacerber les problèmes déjà bien réels de l'incarcération et de la représentation disproportionnées des personnes autochtones dans les prisons et les pénitenciers du Canada.

J'aimerais aussi parler brièvement du prix qu'auront à payer les individus et de la possibilité que ce projet de loi soumette les accusés à des peines d'emprisonnement hors de proportion par rapport à leur niveau de culpabilité morale. Je pourrais vous donner bien des exemples, mais je tâcherai de me limiter à quelques-uns.

D'abord, le projet de loi pourrait avoir des répercussions disproportionnées sur les tout petits consommateurs de rue qui vendent de la drogue pour soutenir leur propre dépendance. Dans le cadre de ce projet de loi, un contrevenant sera assujéti à une

virtue of the previous conviction, from drug treatment court, even though these are the very people who need treatment the most.

Second, to the extent that the imposition of mandatory minimums will even come to the attention of higher-up, for-profit drug dealers — and I agree with my friend's submissions that that is unlikely — but to the extent that mandatory minimums do come to the attention of higher-level drug dealers, one can expect that rather than deterring them, it will encourage them to exploit vulnerable drug addicts to do their dealing for them, and for them to take the mandatory minimum sentence.

The other example of a disproportionate effect on individuals is that the mandatory two-year minimum sentence for trafficking in a Schedule I substance — for example, near a school or other place where minors frequent — will, in some cases, result in grossly disproportionate sentences. We can imagine an 18-year-old high school student who sells a small quantity of Schedule I drugs to a fellow student, who will be subject to a two-year mandatory minimum sentence if that sale happens at or near a school or, for example, at a mall. A court should be permitted to recognize the reduced culpability of a person in this situation.

Finally, I want to also touch on the Criminal Lawyers' Association's very serious concerns about the reliance on drug treatment courts as the main route to exemption from the mandatory minimum sentences.

First, as my friend indicated, a patent problem exists with unequal access to these courts. The effect will be that minimum sentences will invariably apply in smaller centres but not in larger ones. The question will be raised of why a person should in Perth, Ontario or in Brandon, Manitoba face a mandatory minimum sentence, while a person in Toronto, Ontario or Vancouver, British Columbia who has access to drug treatment courts, will not.

The Supreme Court of Canada, in the well-known decision of *R. v. Morgentaler*, held that:

One of the basic tenets of our system of criminal justice is that when Parliament creates a defence to a criminal charge, the defence should not be illusory or so difficult to attain as to be practically illusory.

The same argument would be made in the context of minimum sentences, namely, that it violates our basic sense of fairness to offer one offender an exemption from a mandatory minimum and to deny that exemption to another offender, based solely upon in which courthouse the person finds him or herself answering to the charge.

peine minimale de un an, mais compte tenu de la première condamnation, il sera souvent jugé inadmissible à un tribunal de traitement de la toxicomanie. Pourtant, il s'agit souvent de ceux qui ont le plus besoin d'un traitement.

Ensuite, si jamais les gros trafiquants de drogues devaient apprendre qu'on avait opté pour l'imposition de peines minimales obligatoires, et je suis d'accord avec mon collègue pour dire que c'est très peu probable, on peut s'attendre à ce que ces mesures, plutôt que d'avoir un effet dissuasif, incitent les barons de la drogue à profiter de la vulnérabilité des toxicomanes en les forçant à faire leurs transactions à leur place pour qu'ils purgent aussi leurs peines à leur place.

Un autre exemple des effets disproportionnés que le projet de loi pourrait avoir sur les individus est que la peine minimale de deux ans pour le trafic des substances inscrites à l'annexe I (notamment près d'une école ou d'un autre endroit fréquenté par des mineurs) résultera, dans certains cas, à des peines d'emprisonnement nettement exagérées. Supposons qu'un élève du secondaire de 18 ans vend à un autre élève une petite quantité d'une substance inscrite à l'annexe I. Si la vente a lieu à l'école ou près de celle-ci, par exemple dans un centre commercial, le vendeur sera passible d'une peine d'emprisonnement minimale de deux ans. Les tribunaux devraient être autorisés à reconnaître la culpabilité réduite d'une personne dans une telle situation.

Finalement, j'aimerais revenir sur les craintes tout à fait fondées qu'a exprimées la Criminal Lawyers' Association à propos de l'utilisation des tribunaux de traitement de la toxicomanie comme principal moyen d'exemption des peines minimales obligatoires.

Premièrement, comme mon collègue l'a indiqué, tout le monde n'a pas accès également à ces tribunaux, et c'est un problème qui perdure. On peut donc s'attendre à ce que les peines minimales s'appliquent invariablement dans les petits centres, mais pas dans les grands. On nous demandera pourquoi une personne devrait purger une peine minimale obligatoire à Perth, en Ontario, ou à Brandon, au Manitoba, tandis qu'une autre à Toronto, en Ontario, ou à Vancouver, en Colombie-Britannique, qui a accès à des tribunaux de traitement de la toxicomanie, en sera exemptée.

La Cour suprême du Canada, dans le célèbre arrêt *R. c. Morgentaler*, a maintenu que :

L'un des préceptes fondamentaux de notre système de justice criminelle est que, lorsque le Parlement crée une défense à l'égard d'une accusation criminelle, celle-ci ne doit être ni illusoire ni à ce point difficile à faire valoir qu'elle soit pratiquement illusoire.

Le même argument pourrait être utilisé dans le contexte des peines minimales, c'est-à-dire qu'elles contreviennent à notre sens inné de la justice. Pourquoi exempter un délinquant d'une peine minimale obligatoire, alors qu'on refuse cette exemption à un autre, uniquement en fonction du tribunal qui a entendu la cause de l'accusé?



Our second concern about drug treatment courts is that the discretion to permit participation will fall into the unreviewable hands of Crown attorneys, who can and do exercise a veto power over enrolment.

Speaking to some of my colleagues, I can tell you that our experience on the ground is that standards between Crown prosecutors vary significantly. We have seen cases where a person has been excluded from a drug treatment court because of very dated convictions for violence, whereas a different Crown may take a view that a dated conviction should not disqualify the person from enrolment if they are truly in need and truly seek treatment.

Similarly, Crowns will take a different view about what prior offences and what quantities of drugs would preclude a person from enrolment. Whichever way these decisions go, whether prosecutors make decisions that are viewed as too lenient, too harsh or just right, instead of a reviewable decision by a judge, there will be an unreviewable decision by a prosecutor. This creates serious concerns about public accountability and also may raise additional constitutional challenges on the basis that entrance into drug treatment courts is policed arbitrarily and not subject to judicial review.

Finally, relating to my previous point, many of the aggravating factors that cause mandatory minimums to be invoked, such as a prior drug conviction, will often disqualify a person from even being enrolled in a drug treatment court in the first place. The exemption will often be illusory.

This committee is a place for sober second thought and cooler reflection. I would suggest that serious costs for offenders and for the administration of justice are in this bill. I would ask this committee to consider whether these costs are counterbalanced by any appreciable benefit and whether the false perception that unjustly low sentences are being imposed on drug traffickers justifies creating actual injustice in sentencing practices.

**Senator Nolin:** I totally agree with Mr. Krongold's last comment. We want to give this bill rigorous analysis. We have respect for politicians and expert witnesses, but I personally want this bill to be looked at rigorously. Of course, many members of the Senate have much interest in this subject because, in previous times, we studied it quite seriously and rigorously.

L'autre crainte que nous avons à propos des tribunaux de traitement de la toxicomanie, c'est que ce sont les avocats de la Couronne qui auront la discrétion de permettre ou non l'inscription à un programme de désintoxication, une décision qui ne sera pas soumise à un contrôle judiciaire. Les avocats de la Couronne peuvent exercer un droit de veto à cet égard, et ils le font.

D'après les conversations que j'ai eues avec certains de mes collègues, je peux vous affirmer que notre expérience sur le terrain nous montre que les normes varient énormément d'un procureur de la Couronne à l'autre. Il est déjà arrivé qu'un accusé soit exclu d'un tribunal de traitement de la toxicomanie parce qu'il avait été condamné de nombreuses années plus tôt pour des crimes violents. Un autre procureur de la Couronne aurait pu juger que ces vieilles condamnations n'auraient pas dû empêcher l'accusé d'obtenir un traitement s'il en avait vraiment besoin et s'il voulait vraiment s'en sortir.

De la même façon, les procureurs de la Couronne n'auront pas tous les mêmes critères pour déterminer quelles sont les infractions précédentes et les quantités de drogues impliquées qui pourraient justifier l'exclusion d'un accusé d'un programme de traitement. Peu importe l'issue du processus, que les procureurs prennent des décisions qui peuvent sembler trop indulgentes, trop sévères ou tout à fait appropriées, le verdict ne sera jamais soumis à un contrôle judiciaire, alors que les décisions rendues par les juges sont susceptibles d'un examen. C'est une façon de faire qui compromet sérieusement notre responsabilité à l'égard du public et qui pourrait aussi entraîner d'autres contestations constitutionnelles, car l'admissibilité aux tribunaux de traitement de la toxicomanie serait déterminée de façon arbitraire et non assujettie à un contrôle judiciaire.

Finalement, pour en revenir à mon point précédent, beaucoup des facteurs aggravants qui pourraient justifier l'imposition de peines minimales obligatoires, comme une condamnation précédente pour trafic de stupéfiants, vont souvent empêcher une personne d'être seulement admise à un tribunal de traitement de la toxicomanie. L'exemption va plus souvent qu'autrement s'avérer illusoire.

Les réunions de ce comité permettent de mûrement réfléchir aux dossiers et d'en faire un second examen avec un peu de recul. Je suis d'avis que ce projet de loi aura de graves répercussions sur les délinquants, ainsi que sur l'administration de la justice. Je prierais le comité de se demander si le prix à payer est compensé par des avantages notables, et si la fausse perception que des peines injustement clémentes sont imposées aux trafiquants de drogues justifie de créer de réelles injustices dans les pratiques de détermination de la peine.

**Le sénateur Nolin :** J'appuie entièrement le dernier commentaire de M. Krongold. Nous voulons que ce projet de loi fasse l'objet d'une analyse rigoureuse. Nous respectons le travail de nos politiciens et de nos témoins experts, mais je crois personnellement qu'il faut examiner ce projet de loi avec le plus grand soin. Bien des membres du Sénat sont évidemment très intéressés par cette question, car nous l'avons déjà étudiée avec beaucoup de sérieux et de rigueur.

While making that comment, if the chair agrees, if you want to give us more in writing, more than what you are asked in questions or your opening statements, please do so. However, when doing so, I have a great deal of respect for who you are and your experience, but I would love to have your notes on where you are getting the information. If you have any peer-reviewed research, that would be preferable. I have a great deal of respect for expert opinion, but I also want to see what is behind the opinion.

I have only one question. We all know that youth, not only in Canada but around the world, are the main stakeholder of such public policy, mainly because they are the main users of drugs. The minister, in the last part of his remarks, repeated that the public policy through Bill C-15 is not to go after young university students who are caught with two or three joints, but the big dealers. Through your experience, how will Bill C-15 affect young Canadians? I will repeat, if you need to write to us to provide us a longer answer, please do so. If your answer is influenced by experience in other countries, please forward to the committee the reference to those experiences.

**The Chair:** We are looking forward to written responses with great detail. However, do you have any responses now that you would like to give?

**Mr. Downes:** I can respond very briefly, and we would be delighted to take you up on your offer.

The problem is that nothing in the legislation distinguishes between the young person who is trafficking in marijuana — bear in mind, trafficking is simply providing to someone else — and the high-level drug dealer. If the policy goal is to attack the sophisticated and exploitive drug dealers, nothing inherently in the legislation does that. We rely, therefore, on police and Crown discretion. Our courts have said that that is not an appropriate way to address imbalance and inequality, and whether it rises as a constitutional problem is a separate question. That is my short answer to you. In terms of hard data on how this will affect young people, I am not in a position to give you that right now but would be happy to look at it.

**Mr. Krongold:** I would make two quick comments. First, the bill does not allow judges to take into account the unique vulnerabilities of young Canadians. To that extent, it raises some of the serious costs I spoke about in my opening statement.

Second, many addicts who become involved in drug dealing and who would be caught by some of the mandatory minimums here are very often young people from terrible backgrounds who get sucked into drug use and drug dealing. It is our position that

Tandis que j'y suis, si le président me le permet, je vous prierais de nous soumettre par écrit toute observation que vous n'auriez pas pu faire dans vos réponses à nos questions, si vous le voulez bien. Sachez que j'ai beaucoup de respect pour vous et que je reconnais que vous avez beaucoup d'expérience, mais j'aimerais que vous nous indiquiez dans vos notes d'où vous proviennent vos informations. Si vous aviez les résultats d'études examinées par des pairs, ce serait l'idéal. Je tiens à répéter que je respecte énormément l'opinion de nos experts, mais je veux aussi savoir sur quoi s'appuient leurs idées.

J'ai une seule question à vous poser. Nous savons tous que les jeunes, pas seulement au Canada, mais partout dans le monde, sont les principaux intéressés par ce genre de politique publique, d'abord parce que ce sont eux les principaux consommateurs de drogues. À la fin de son allocution, le ministre a répété que le but du projet de loi C-15 n'était pas de s'attaquer aux jeunes universitaires qui se font prendre avec deux ou trois joints, mais bien aux gros trafiquants de drogues. Selon votre expérience, comment le projet de loi C-15 affectera-t-il les jeunes Canadiens? Je vous rappelle que nous vous invitons à nous fournir une réponse plus complète par écrit si vous le jugez approprié. Si vous vous appuyez sur ce qui se passe ailleurs dans le monde pour formuler votre réponse, je vous prierais de documenter les références que vous ferez parvenir au comité.

**Le président :** Nous serons heureux de consulter les commentaires détaillés que vous nous soumettrez par écrit. Veuillez-vous tout de même répondre immédiatement à la question?

**M. Downes :** Je peux vous répondre très brièvement maintenant, et je me ferai un plaisir d'acquiescer à votre demande.

Ce qui pose problème, c'est que rien dans le projet de loi ne permet de faire une distinction entre les jeunes qui vendent de la marijuana (n'oublions pas que le terme « trafic » est défini grossièrement comme la vente à un tiers) et les gros trafiquants de drogues. Si l'objectif de la politique est de s'attaquer aux barons de la drogue qui usent de méthodes plus sophistiquées et qui donnent dans l'exploitation, aucun élément inhérent à la loi ne permet de le faire. Nous devons donc nous en remettre au jugement de la police et de la Couronne. Nos tribunaux ont affirmé que ce n'était pas la bonne façon de remédier aux déséquilibres et à l'inégalité; pour ce qui est de la constitutionnalité du projet de loi, c'est un autre débat. C'est ce que je pourrais vous répondre rapidement. Je n'ai pas avec moi de données précises qui pourraient nous indiquer comment cela affectera les jeunes, mais je peux certainement étudier la question.

**M. Krongold :** J'aurais deux brefs commentaires. Premièrement, le projet de loi ne permet pas aux juges de prendre en considération la situation tout à fait particulière des jeunes Canadiens vulnérables. Il en découle donc quelques-uns des coûts importants dont j'ai parlé dans ma déclaration préliminaire.

Deuxièmement, les toxicomanes qui deviennent impliqués dans le trafic de drogue et qui seront visés par certaines des peines minimales prévues dans ce projet de loi sont très souvent des jeunes provenant de milieux extrêmement difficiles qui ont été



there should be some flexibility provided to the justice system in dealing with young, vulnerable Canadians who find themselves facing mandatory minimums under this bill.

**Senator Baker:** First, congratulations on your report to this committee. I would like to clarify a few points with you as to your experience directly in the courtroom relating to matters surrounding this bill. First, one of your major points was that the Crown attorneys will be making the decision on whether or not to exclude the mandatory sentence and go to a treatment courts. We do not have any of these treatment courts in Quebec or in Atlantic Canada. Of course, your point is that it discriminates against those areas of Canada that do not have these courts, which are manned by federal Superior Court judges whose salaries are paid by the federal government.

You say the Crown attorneys are given the responsibility to make that determination, and you say that Crown attorneys vary from province to province, case to case, person to person. In the Criminal Code now, however, we have provisions for Crown attorneys to make certain decisions, such as whether or not to enter someone's previous criminal record. That is entirely in the hands of the Crown attorney. That forms a part of the negotiation with the defence, at times. What would be your major objection to having the same provisions applied to this legislation on minimum sentences?

**Mr. Krongold:** Our biggest concern is that it takes discretion about the actual sentence to be imposed away from judges and puts it in the hands of Crown attorneys. There is obviously a very important role for Crown attorneys to exercise discretion, and they generally do so very well. This is a more extreme situation where, effectively, a Crown attorney gets to decide the sentence, or, in the context of drug treatment court, if a person is even eligible to seek an exemption from a mandatory minimum.

**Senator Baker:** You say that the Controlled Drugs and Substances Act will not distinguish between someone who has drugs in their possession for the purpose of, if they are the kingpin or the person carrying the drugs or the person distributing the drugs or the person selling the drugs, which are distinguishable upon sentencing. I am sure you will agree. All of those four different categories are distinguished by the judge in imposing the sentence. You get down to the ground level, and that person at street level probably gets a small sentence or even a conditional sentence if it is a first offence.

entraînés dans le cycle de la consommation et du trafic des drogues. Nous sommes d'avis que le projet de loi devrait laisser une certaine marge de manœuvre au système judiciaire lorsqu'il doit composer avec ces jeunes Canadiens vulnérables qui risquent d'encourir les peines minimales prévues.

**Le sénateur Baker :** Je veux d'abord et avant tout vous féliciter pour le rapport que vous avez présenté à notre comité. J'aimerais préciser quelques points avec vous dans le contexte de votre expérience directe devant les tribunaux dans des causes pouvant être visées par le présent projet de loi. Premièrement, vous avez notamment fait valoir que ce sont les procureurs de la Couronne qui devront déterminer si l'on peut renoncer aux peines obligatoires prévues et se tourner vers les tribunaux de traitement. Il n'existe pas de tels tribunaux au Québec et dans le Canada atlantique. Vous y voyez bien évidemment une discrimination à l'encontre des régions du Canada ne pouvant compter sur des tribunaux semblables auxquels sont affectés des juges de la Cour supérieure dont la rémunération est payée par le gouvernement fédéral.

Vous indiquez que les procureurs de la Couronne se voient confier la responsabilité de prendre cette décision en ajoutant qu'il y a des différences entre ces procureurs d'une province à l'autre, d'une cause à l'autre et d'un individu à l'autre. Le Code criminel renferme toutefois déjà des dispositions permettant aux procureurs de la Couronne de prendre certaines décisions, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer si le casier judiciaire d'un prévenu doit être pris en compte. C'est une décision qui est entièrement du ressort du procureur de la Couronne. Il arrive que cela soit inclus dans les négociations avec la défense. Qu'est-ce qui vous causerait surtout problème si les mêmes dispositions s'appliquaient aux peines minimales prévues dans ce projet de loi?

**M. Krongold :** Nous nous préoccupons surtout du fait que le pouvoir discrétionnaire à l'égard de la peine pouvant être imposée est retiré au juge pour être confié au procureur de la Couronne. Il va de soi que l'exercice de pouvoirs discrétionnaires est l'une des facettes importantes du travail des procureurs de la Couronne et que ceux-ci s'en tirent généralement très bien à ce chapitre. La situation est toutefois un peu poussée à l'extrême lorsque le procureur devient en fait celui qui décide de la sentence ou, dans le contexte des tribunaux de traitement des toxicomanes, si c'est lui qui doit déterminer si un individu peut demander une exemption à l'égard de la peine obligatoire.

**Le sénateur Baker :** Vous soutenez que la nouvelle version de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances ne fera pas de distinction entre la personne arrêtée avec des drogues en sa possession en vue d'en faire le trafic, le baron de la drogue, la personne qui transporte les drogues, celle qui les distribue ou celle qui les vend, alors que les peines applicables sont différentes. Je suis persuadé que vous conviendrez avec moi que le juge fait effectivement une distinction entre toutes ces catégories au moment d'imposer la peine. Ainsi, la personne qui écoule la drogue dans la rue va sans doute écoper d'une peine légère ou même d'une condamnation avec sursis s'il s'agit de sa première infraction.

Are you saying that the minimum sentence imposition here for the offence of possession for the purpose of or conspiracy to traffic or trafficking will not make any distinction that presently exists in the act of sentencing by the judge?

**Mr. Downes:** Nothing in the legislation says that there is a different application of the minimum sentence to those people. Clearly I agree with you that, at the end of the day, the kingpin drug dealer dealing truckloads of cocaine will get a much harsher sentence. The minimum sentences tend to have the effect of ramping up the tariff. I do not mean to suggest that this legislation takes away any role a judge has in assessing the aggravating factors, but nothing in the actual legislation says that we will differentiate that as a starting point.

**Senator Baker:** Therefore, the university student will be treated the same as the kingpin drug dealer, is that correct?

**Mr. Downes:** Not in terms of the ultimate sentence that is imposed, no, but the legislation captures that university student doing something that a judge may now say, "I do not think this person needs to go to jail for a year," for any number of reasons.

**Senator Baker:** However, the minimum would be imposed.

**Mr. Downes:** Right.

**Senator Baker:** With respect to fewer guilty pleas, Mr. Krongold, you made the statement that offenders receive modest sentence reduction amounts from guilty pleas. Does that not depend on the province you are from? In certain provinces, it can amount to a quarter of your sentence being forgiven because you did not put the court through the cost of having a trial. Do you not agree with that?

**Mr. Krongold:** I cannot speak to the situation in all the other provinces. My experience from practicing criminal law in Ottawa is that a guilty plea generally results in a reduction of a few months in a sentence, maybe 10, 15 or 20 per cent. Overall, though, we are talking about taking two or three months off a sentence if we are looking at lower-end drug trafficking. In that sense, by removing that really rather small incentive overall, you create massive systemic costs that will create a real problem in the justice system.

**Mr. Downes:** I suspect you are right that there is a variation between provinces as there is in many areas of the exercise of discretion by the Crown. I cannot give you anything more than that. That is another issue that if you would like any assistance with, we would be happy to provide it in terms of our experience as an association.

Êtes-vous en train de nous dire que l'imposition de la peine minimale prévue dans ce projet de loi pour les crimes de possession d'une substance en vue du trafic, de complot en vue de faire le trafic ou de trafic privera le juge de la possibilité de faire la distinction entre ces différents délits comme il peut actuellement le faire?

**M. Downes :** Il n'est précisé nulle part dans le projet de loi que la peine minimale prévue s'appliquera de façon distincte à ces différents contrevenants. Il va de soi que je conviens avec vous que le grand baron de la drogue qui écoule de la cocaïne par pleins camions écoperait d'une peine beaucoup plus sévère. Les peines minimales ont généralement pour effet de hausser les barèmes de condamnation. Je ne veux surtout pas laisser entendre que ce projet de loi prive le juge de tout rôle quant à l'évaluation des circonstances aggravantes, mais rien dans son libellé n'indique que cette distinction sera établie au départ.

**Le sénateur Baker :** Pourrait-on dire par conséquent que l'étudiant universitaire sera traité sur le même pied que le baron de la drogue?

**M. Downes :** Pas pour ce qui est de la peine qui sera imposée en fin de compte, mais la teneur du projet de loi est telle qu'elle pourrait amener un juge à conclure que l'étudiant visé ne devrait pas selon lui aller passer une année en prison, pour différentes raisons.

**Le sénateur Baker :** Mais la peine minimale devrait tout de même s'appliquer.

**M. Downes :** Tout à fait.

**Le sénateur Baker :** Quant à la diminution du nombre de plaidoyers de culpabilité, monsieur Krongold, vous avez indiqué que les contrevenants peuvent bénéficier d'une modeste réduction de peine en pareil cas. N'est-il pas vrai que cela peut varier en fonction des provinces? Certaines d'entre elles peuvent effacer jusqu'au quart de la peine lorsque l'inculpé permet au tribunal d'économiser les coûts d'un procès. N'êtes-vous pas du même avis?

**M. Krongold :** Je ne pourrais vous parler de la situation dans toutes les autres provinces. À la lumière de mon expérience de pratique du droit pénal à Ottawa, je vous dirais qu'un plaidoyer de culpabilité permet généralement de réduire la peine de quelques mois, soit peut-être dans une proportion de 10, 15 ou 20 p. 100. Dans l'ensemble, cela revient toutefois à deux ou trois mois d'incarcération en moins pour un individu se situant au bas de la pyramide du trafic de la drogue. Dans ce contexte, en retirant cet incitatif plutôt faible, vous entraînez des coûts systémiques considérables qui placeront le système judiciaire dans une situation vraiment problématique.

**M. Downes :** Je serais porté à croire qu'il existe, comme vous le suggérez, des variations entre les provinces comme c'est le cas dans de nombreux champs d'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Couronne. Je ne pourrais pas vous en dire davantage. C'est un autre dossier pour lequel nous nous ferons un plaisir de vous faire profiter de l'expérience de notre association si jamais vous avez besoin d'aide.



**The Chair:** Honourable senators, I see in the distance that our first witness has returned. This meeting is turning into something of a jigsaw puzzle, but I wonder if I could ask Mr. Downes and Mr. Krongold to remain available, and we will invite the minister to rejoin us for a few minutes. We are trying to cram a great deal into this meeting this morning.

Minister, welcome back.

**Mr. Nicholson:** Thank you, Madam Chair, and thank you for accommodating me. I am here with Mr. Greg Yost from the Department of Justice Canada. He was following the testimony that you heard and indicated to me that he may be able to clarify a point, and then I am open to any questions on my opening statement. That was with respect to, I think Mr. Yost said, 18-year-olds trafficking a couple of joints. Under the notes you will see, for trafficking in marijuana, it would have to involve more than 3 kilograms of cannabis marijuana or cannabis resin. It would not be just a joint or two. Did I get that right, Mr. Yost?

**Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** If I caught the remark correctly, it was referring to selling a couple of joints in a school. Being in a school is an aggravating factor, but to get there you have to be above the amount set out in Schedule VII, which is 3 kilograms. Those would be awfully big joints.

**Mr. Nicholson:** In any case, I am in your hands, Madam Chair. I am available for questions.

**Senator Nolin:** Minister, welcome. As we were mentioning while you were in your house, we will give that bill quite a rigorous approach and detailed discussion, a little deeper than in the House of Commons. We will question the public policy, not only of the bill but also the fact that Bill C-15 will be enshrined in the global Canadian public policy on drug prohibitions.

What is the real objective of the bill?

**Mr. Nicholson:** As with all of them, it is an update of the law, a reclassification. I indicated in my somewhat abbreviated comments changing the classification for date rape drugs. This is a development of which we have become aware. You will see the mandatory prison sentences for people importing drugs into this country. This stems from conversations that I have had with law enforcement agencies across the country who tell me the people in the business of bringing drugs into this country are part of organized crime. This is not a one-off; this is not a person who has unfortunately become addicted. We want to send the right message. If you bring drugs into Canada, you will be looking at jail time.

**La présidente :** Honorables sénateurs, je vois que notre premier témoin est de retour. Cette séance est en train de prendre la forme d'un véritable puzzle, mais je me demandais si nous ne pourrions pas inviter le ministre à se joindre à nous pendant quelques minutes, tout en demandant à MM. Downes et Krongold de demeurer à notre disposition. Nous essayons de maximiser le temps à notre disposition pour la séance de ce matin.

Monsieur le ministre, bon retour parmi nous.

**M. Nicholson :** Merci, madame la présidente. Je vous suis reconnaissant de m'avoir permis cet arrangement. Je suis accompagné de M. Greg Yost du ministère de la Justice. Il a suivi les témoignages que vous avez entendus et m'a indiqué qu'il pensait être en mesure d'apporter un éclaircissement. Je pourrai ensuite répondre à toutes vos questions concernant ma déclaration préliminaire. Si je ne m'abuse, M. Yost m'a dit que cela concerne les jeunes de 18 ans faisant le trafic de quelques joints seulement. Si vous lisez bien vos notes, vous verrez que la quantité faisant l'objet du trafic doit dépasser trois kilogrammes de résine de cannabis ou de cannabis. Il ne peut s'agir d'un joint ou deux seulement. Est-ce bien cela, monsieur Yost?

**Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Si j'ai bien compris la remarque qui a été faite tout à l'heure, il était question de la vente de quelques joints à l'école. La vente en milieu scolaire est une circonstance aggravante, mais il faudrait tout de même que l'on dépasse la quantité fixée à l'annexe 7, soit trois kilogrammes. Il faudrait que ces quelques joints soient vraiment très gros.

**M. Nicholson :** Quoi qu'il en soit, je suis à votre disposition, madame la présidente. Je suis prêt à répondre aux questions.

**Le sénateur Nolin :** Bienvenue à vous monsieur le ministre. Comme nous le mentionnions pendant que vous étiez à l'autre chambre, nous allons fonctionner de manière rigoureuse et détaillée dans notre examen de ce projet de loi. Nous irons plus en profondeur que ne l'a fait la Chambre des communes. Nous allons nous interroger non seulement sur la pertinence du projet de loi C-15, mais aussi sur l'ensemble de la politique publique canadienne de lutte contre les drogues dans laquelle il s'inscrit.

Quel est le véritable objectif visé par ce projet de loi?

**M. Nicholson :** Comme toujours, il s'agit d'une mise à jour de la loi, d'un repositionnement. Comme je l'indiquais dans ma déclaration quelque peu abrégée, il s'agit notamment de modifier la désignation des substances communément appelées drogues du viol. C'est une évolution dont nous avons été à même de prendre conscience. Vous verrez qu'il y a des peines d'incarcération obligatoires pour les individus qui importent de la drogue au Canada. Cela découle des entretiens que j'ai eus avec différentes instances chargées de l'application de la loi au pays qui m'ont indiqué que les personnes qui travaillent à importer des drogues au Canada font partie du crime organisé. Il ne s'agit pas d'un simple accident; d'un individu que des circonstances malheureuses ont amené à développer une dépendance. Nous voulons envoyer le bon message. Si vous faites entrer des drogues au Canada, vous risquez fort de séjourner dans nos prisons.

It is an update, a modernization and an attempt by the government to send out the right message to people, namely, that if you get involved with this business, this is the wrong business to get into because the consequences are serious.

**Senator Nolin:** One of the features that the government is using in that modernization, to use your expression, of the drug prohibition policy is a massive use of mandatory minimum sentences. I would like to know if the government and your officials have looked into the experience in other countries, specifically on drug policies of other countries, to try to find a positive experience and use it.

**Mr. Nicholson:** You can appreciate that the sentences in many jurisdictions, including American jurisdictions, are quite a bit higher than what we are looking at in Canada. I do not agree with the comment that we have made massive use of mandatory minimums. They show up in a number of pieces of legislation. Of course, many are already in the Criminal Code. I suppose the best example is that people convicted of first degree murder face life imprisonment. That is the highest minimum you could possibly have with no parole eligibility for 25 years. They have been used in the Criminal Code. That is part of our responsibility as legislators. We give maximum sentences to many of these offences, and on many occasions, we give minimum sentences, but that is our job and our responsibility. I do not know about the international experience with drug crimes.

Do you have any comments to add, Mr. Yost?

**Mr. Yost:** That is definitely a better question for Mr. St. Denis, who I understand is in Geneva at this time dealing with the World Health Organization about various drug issues and has been on the file much longer than me. That is why we want him next week.

**Senator Nolin:** We will ask Mr. St. Denis.

Minister, have you taken into consideration, while reflecting on the bill and its consequences, the quite large use of cannabis for medical purposes in Canada?

**Mr. Nicholson:** This does not deal with medical purposes. That is under a completely different regime; this bill does not affect that in any way.

**Senator Nolin:** Minister, I beg to differ with you. Roughly 3,000, almost 4,000 Canadians are enlisted through the regulated access to medical marijuana. We will hear testimony trying to understand the reality of the medical use of cannabis.

C'est une mise à jour, une modernisation de la loi au moyen de laquelle le gouvernement s'efforce d'envoyer le bon message aux citoyens, à savoir qu'il est préférable qu'ils se tiennent loin de ce commerce répréhensible, sans quoi ils s'exposent à de graves conséquences.

**Le sénateur Nolin :** Aux fins de cette modernisation, pour reprendre votre expression, de sa politique d'interdiction des drogues, le gouvernement a largement recours aux peines minimales obligatoires. J'aimerais savoir si vous, votre gouvernement et vos fonctionnaires avez examiné ce qui s'est fait dans d'autres pays en la matière de façon à pouvoir vous inspirer des bons résultats obtenus.

**M. Nicholson :** Vous pouvez constater que les peines imposées dans bien des pays, y compris aux États-Unis, sont sensiblement plus lourdes que ce que nous envisageons au Canada. Je ne dirais pas comme vous que nous avons largement recours aux peines minimales obligatoires. De telles peines sont prévues dans de nombreux textes de loi. Bon nombre d'entre elles se retrouvent déjà bien évidemment dans le Code criminel. Je suppose qu'il n'y a pas meilleur exemple que la peine d'emprisonnement à perpétuité à laquelle s'exposent les individus trouvés coupables de meurtre au premier degré. C'est la peine minimale la plus lourde possible d'autant plus que la libération conditionnelle ne peut être accordée qu'après 25 ans. On retrouve donc des peines minimales dans le Code criminel. Cela s'inscrit dans notre responsabilité en tant que législateurs. Nous imposons des peines maximales pour bon nombre de ces crimes et, dans bien des cas, nous avons recours à des peines minimales, mais c'est notre travail et notre responsabilité. Je ne sais pas comment les choses se passent à l'échelle internationale pour ce qui est des crimes reliés aux drogues.

Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Yost?

**M. Yost :** C'est une question qu'il vaudrait sans doute mieux poser à M. St. Denis, qui est actuellement à Genève pour examiner différents enjeux touchant les drogues illicites avec l'Organisation mondiale de la Santé et qui s'intéresse à ces dossiers depuis bien plus longtemps que moi. C'est la raison pour laquelle nous avons voulu qu'il compare la semaine prochaine.

**Le sénateur Nolin :** Nous lui poserons la question.

Monsieur le ministre, dans vos réflexions au sujet de ce projet de loi et de ses conséquences, avez-vous pris en considération l'utilisation assez répandue du cannabis à des fins médicales au Canada?

**M. Nicholson :** La consommation à des fins thérapeutiques n'est pas visée par ce projet de loi. Cela relève d'un régime tout à fait différent qui n'est aucunement touché par les présentes mesures législatives.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur le ministre, permettez-moi de ne pas être d'accord avec vous. Près de 4 000 Canadiens sont inscrits sur les listes établies aux fins de l'accès réglementé à la marijuana à des fins thérapeutiques. Nous allons d'ailleurs recevoir des témoins qui nous aideront à mieux comprendre la réalité des consommateurs de cannabis sur ordonnance médicale.



**Mr. Nicholson:** Do me a favour, senator. Make sure you tell them this bill does not affect them. They are not the ones importing drugs into this country or into the production of methamphetamines or anything similar to that. That is who this bill is targeted at.

**Senator Nolin:** When I look at proposed new section 7(2)(b) of the bill, you are talking about minimum sentences in production. Many medical users of cannabis are producing it themselves. Others are not able to do it themselves, so they rely on someone else to do it.

Even though I take your word that the government did not want to get into the medical use of cannabis, the effect of the bill will do it. We will hear witnesses to that effect. Have you thought of that, reflecting on the consequences of the bill?

**Mr. Nicholson:** I did, and I am assured by my officials and my reading of the bill that there is no consequence to people who are part of the medical marijuana process. A licensing regime is in place. Again, we are targeting those individuals who are in the business of trafficking and production, and sending out the right message.

[Translation]

**Senator Rivest:** Minister, I would like to hear your opinion of the principle of minimum sentences. Two studies conducted and published by the federal Department of Justice in 2005 and 2006 clearly show that minimum sentences are completely ineffective. I have here the references to these studies done by your own department. What has transpired since 2005 for you to consider this approach which once again erodes the principle of judicial discretion?

[English]

**Mr. Nicholson:** We always give direction with respect to the parameters of judicial discretion. You may not have been here, but I pointed out that one time in the early 1990s, I had one of my colleagues in my political party asking why we were only putting a five-year maximum, that we should leave it to the judge; the judge may want to give this person 10 or 15 years.

I was speaking on behalf of the minister at the time, and I said that we have to give guidance and range. We have to look at every new offence or modification of the Criminal Code, and we have to give guidance. That is our job as legislators.

**M. Nicholson :** Je vous prie de me faire une faveur, sénateur. Assurez-vous de leur indiquer que ce projet de loi ne les touche aucunement. Ce ne sont pas eux qui importent des drogues dans notre pays, qui produisent des méthamphétamines ou se livrent à des activités de la sorte. Ils ne font pas partie des gens ciblés par ce projet de loi.

**Le sénateur Nolin :** Lorsque je regarde le nouvel alinéa 7(2)b) proposé dans le projet de loi, je constate qu'il est question de peine minimale pour la production. Bon nombre des consommateurs de cannabis à des fins thérapeutiques en font eux-mêmes la production. D'autres qui sont incapables de le produire eux-mêmes se fient à quelqu'un d'autre pour le faire.

Je vous crois lorsque vous nous dites que le gouvernement ne souhaitait pas toucher à l'utilisation du cannabis à des fins thérapeutiques, mais le projet de loi aura tout de même cet effet. Nous entendrons des témoins qui viendront nous en parler. Avez-vous réfléchi à cet aspect en examinant les conséquences possibles du projet de loi?

**M. Nicholson :** J'y ai songé et je suis persuadé, d'après les garanties que m'ont fournies mes collaborateurs et ma propre lecture de ce projet de loi, qu'il n'y aura aucune conséquence pour les gens qui participent au processus d'utilisation de la marijuana à des fins thérapeutiques. Un régime d'octroi de permis est en place. Je répète que nous voulons cibler les individus qui se livrent au trafic et à la production, et c'est le message que nous voulons transmettre.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Monsieur le ministre, j'aimerais entendre vos commentaires sur le principe des sentences minimales. En 2005 et 2006, deux études effectuées au sein du ministère de la Justice Canada ont été publiées, démontrant et affirmant de façon péremptoire la totale inefficacité du principe des sentences minimales. J'ai ici les références à ces études effectuées par votre propre ministère. Que s'est-il passé depuis 2005 pour que vous vous lanciez dans cette voie qui, bien sûr, érode une fois de plus le principe de la discrétion des juges?

[Traduction]

**M. Nicholson :** Nous offrons toujours une certaine orientation pour ce qui est des paramètres établissant le pouvoir discrétionnaire des juges. Vous n'étiez peut-être pas ici, mais j'ai signalé qu'un des collègues de mon parti se demandait au début des années 1990 pourquoi nous imposons une peine maximale limitée à cinq ans alors que nous devrions laisser le tout à la discrétion du juge qui pourrait fort bien souhaiter porter cette peine à 10 ou 15 ans.

Au nom du ministre alors en poste, j'ai répondu qu'il nous fallait fournir des indications quant à l'ordre de grandeur. Nous devons examiner les nouvelles infractions ou les modifications au Code criminel et offrir une orientation quant à la façon de les traiter. C'est notre travail de législateurs.

Therefore, we do put those maximum sentences. Sometimes people say that those maximums are not enough, and I appreciate that input. However, we have to make a decision on this. In many cases, we make decisions with respect to minimum sentences. I gave you the most prominent there.

I was not part of the government when they came up with life imprisonment for people convicted of first degree murder. That is a huge minimum, and I am sure there must have been many questions about it. However, at the time, I am sure it was a government decision to say that this is appropriate in the circumstances.

We know we have a big problem with an increase of drugs coming in and out of this country. I have had it reinforced many times. People who are close to this problem say that this is a terrible disease, that we do not want this to take over our streets. This can destroy a society, so we must send the right message out.

We are sending a message to the people bringing drugs into this country. Provincial law enforcement agencies all tell me the same thing: These are people involved with organized crime; these are dangerous individuals; send out the right message to them.

The parameters will be starting at one year, depending on the type of offence and the aggravating factors. Again, that is our responsibility, and I take it very seriously. However, within those minimum-maximum ranges, it is up to a judge; that is their role as well.

[Translation]

**Senator Rivest:** Can you provide the committee with the studies done either in Canada or abroad that prove the effectiveness of minimum sentences?

[English]

**Mr. Nicholson:** I will talk to the department and see what, if anything, they have. However, I do not know if this has been your experience or not, but people who do not believe in minimum sentences never believe in any study, report or anecdote to the extent of their effectiveness; but that is fine, I accept that.

In my job as either Justice Minister or in my days as a parliamentary secretary, we set those. Sometimes the push-back is that the maximum is not high enough. I have had people tell me the maximums do not work, judges never give them. However, that is our responsibility as legislators. You or others may disagree with that, but I believe we have it right in this bill.

Par conséquent, nous devons fixer des peines maximales. Il arrive que les gens trouvent ces peines insuffisantes, et c'est un point de vue que je prends en considération. Reste quand même que nous devons prendre une décision. Dans bien des cas, nous prenons des décisions concernant les peines minimales. Je vous ai fourni les exemples les plus probants.

Je ne faisais pas partie du gouvernement lorsque l'on a convenu d'imposer une peine d'emprisonnement à perpétuité pour toute personne reconnue coupable de meurtre au premier degré. C'est une peine minimale énorme et je suis convaincu que cette décision a dû soulever de nombreuses questions. Quoi qu'il en soit, c'est ce que le gouvernement en poste a jugé approprié dans les circonstances.

Nous savons que nous sommes aux prises avec un grave problème; de plus en plus de drogues entrent et sortent de notre pays. On me l'a répété à maintes reprises. Les gens qui suivent de près cette problématique nous disent que c'est un terrible fléau que nous ne souhaitons pas voir dans nos rues. La drogue peut détruire une société; notre message doit être bien clair.

Nous envoyons un message aux gens qui font entrer de la drogue au Canada. Les autorités provinciales chargées de l'application de la loi nous disent toutes la même chose : ce sont des individus associés au crime organisé; ils sont dangereux; dites-leur clairement à quoi ils s'exposent.

Les peines minimales prévues débiteront à une année d'emprisonnement, selon le type d'infraction et les circonstances aggravantes. Je répète que cela relève de nos responsabilités et que j'aborde la situation avec le plus grand sérieux. Cependant, les juges ont encore un pouvoir discrétionnaire à exercer dans les limites des minimums et des maximums établis; ils ont également un rôle à jouer.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Êtes-vous en mesure de fournir au comité des études, effectuées au Canada ou à l'étranger, qui démontrent l'efficacité de l'imposition de sentences minimales?

[Traduction]

**M. Nicholson :** Je vais demander aux gens de mon ministère s'ils ont en main de telles études. Cependant, je ne sais pas si vous avez pu constater la même chose, mais les gens qui ne sont pas favorables aux peines minimales ne prêtent foi à aucune étude, aucun rapport ou aucun récit vantant leur efficacité. Mais c'est bien; ils ont droit à leur opinion.

Dans le cadre de mes fonctions comme ministre de la Justice ou, autrefois, comme secrétaire parlementaire, j'ai participé à l'établissement de ces peines. Il arrive qu'on se plaigne du fait que les peines maximales ne sont pas assez élevées. Certains m'ont fait valoir que les peines maximales ne fonctionnent pas, que les juges ne vont jamais jusque-là. Cela demeure tout de même notre responsabilité en tant que législateurs. Vous ne serez pas nécessairement d'accord avec moi, mais j'estime que nous avons trouvé la juste mesure avec ce projet de loi.



[Translation]

**Senator Rivest:** Have any studies been done that prove the effectiveness of imposing minimum sentences and if so, can you provide them to the committee?

[English]

**Mr. Nicholson:** I will speak to my department. If there are any studies that may be of use to you, I will forward them to you.

These provisions are set on the basis of the advice that I have been given. We have gone to the people of this country. We have told people that we are getting tough on these issues, and these are the parameters we are setting. This is the basis upon which this bill has been drafted.

**Senator Campbell:** Welcome, minister. I guess I am one of the people who you say are continually soft on crime and try to hold up your bills. I have to tell you that I like some of this bill. I recognize that for some of the substances — the date-rape drugs — certainly we are bringing it into the 20th century.

However, I should tell you also that I probably have more experience than anyone in this room of the reality of drugs and society. When I was a Royal Canadian Mounted police officer, it was a seven-year minimum for importing drugs. We took that out. I have no idea why because I can tell you that the only drugs that are being imported into Canada are cocaine, heroin, and —

**Mr. Nicholson:** That provision was struck down by the Supreme Court of Canada.

**Senator Campbell:** Maybe we need another shot at that.

We do not import marijuana into British Columbia. If you did, you would be charged under B.C.'s Mental Health Act and not the Food and Drugs Act.

I will deal with the minimums later on. One of the biggest concerns I have is that nowhere in here do I see any indication that we are prepared to move toward banning the precursors for methamphetamine. That has always been a concern to me. We are truly one of the biggest producers in the world of methamphetamine and ecstasy. The reason for that is the precursors come from all over the world into Canada, and we make it.

While we are here dealing with all of these terrible drugs, methamphetamine in particular, why are precursors not included in this bill as part of the sentencing?

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Existe-t-il des études et allez-vous nous en fournir, qui démontrent l'efficacité de l'imposition des peines minimales?

[Traduction]

**M. Nicholson :** Je vais parler aux gens de mon ministère. S'il existe des études pouvant vous être utiles, je vous les ferai transmettre.

Les dispositions de ce projet de loi ont été arrêtées en fonction des avis que j'ai reçus. Nous nous sommes adressés aux Canadiens et aux Canadiennes. Nous leur avons dit que nous allions adopter la ligne dure à cet égard en leur exposant les paramètres que nous établissions à cette fin. C'est ce qui a servi de base à la rédaction de ce projet de loi.

**Le sénateur Campbell :** Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre. Je suppose que je fais partie de ceux que vous accusez d'être toujours trop complaisants envers les criminels et d'essayer de contrecarrer vos efforts législatifs. Je dois vous avouer que certains éléments de ce projet de loi me plaisent bien. Je dois reconnaître que dans le cas de certaines substances — les drogues du viol notamment — nous faisons certes entrer la loi dans le XX<sup>e</sup> siècle.

Je dois toutefois aussi vous dire que je suis probablement, parmi les personnes ici présentes, celui qui connaît le mieux la réalité des drogues au sein de la société. Lorsque j'étais agent de police pour la Gendarmerie royale du Canada, la peine minimale pour l'importation de drogues était de sept ans. Ce minimum a été supprimé. Je ne comprends absolument pas pour quelle raison, car je peux vous dire que les seules drogues qui sont importées au Canada sont la cocaïne, l'héroïne et...

**M. Nicholson :** Cette disposition émane de la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Campbell :** Il faudrait peut-être revoir le tout.

La marijuana n'est pas importée en Colombie-Britannique. Le cas échéant, une accusation serait portée en vertu de la Mental Health Act de la Colombie-Britannique, et non pas aux termes de la Loi sur les aliments et drogues.

J'aborderai plus tard la question des peines minimales. Ce qui m'inquiétait et m'inquiète encore le plus notamment, c'est que rien n'indique que nous sommes disposés à interdire les précurseurs de la méthamphétamine. Nous sommes en fait l'un des plus grands producteurs de méthamphétamine et d'ecstasy au monde. Pourquoi? Parce que différents pays acheminent les précurseurs au Canada, ce qui nous permet de la fabriquer.

Nous nous attaquons à ces drogues de malheur, notamment à la méthamphétamine. Pourquoi ne pas en profiter pour ajouter les précurseurs à la partie de la mesure législative traitant des peines minimales?

**Mr. Nicholson:** I appreciate that representation, senator; I am always glad to get input as to further legislation. As you can see, sometimes it is difficult even to get a bill passed that deals with the actual production of the drug, never mind the precursor.

Hopefully, you will get this bill through quickly. I appreciate getting input and suggestions on other bills because even though I have nine bills before Parliament, I always tell my colleagues that I will be introducing more bills in this area. Without saying one way or the other on that, I certainly appreciate the input.

My challenge right now is just to get the bill that talks about the production of these drugs passed, quite apart from the precursors. If this goes through easily, it will be wonderful to know that this committee and Parliament would be interested in a bill on precursors.

**Senator Campbell:** I do not think it will go through easily, but it will go through with a great deal of study. I appreciate your comments.

**Senator Wallace:** Thank you, minister, for appearing here today. As with any amendments of this nature, there is always that need to balance out what, at times, are the competing interests. We have heard briefly this morning from lawyers representing the accused and the convicted.

**The Chair:** We will be bringing them back to the table, Senator Wallace.

**Senator Wallace:** Yes. On the other side of the coin, it is the general public. Members of the public — I suspect, 99 per cent of the public — are not involved in crime, never find themselves as an accused or a convicted person. However, the interests of both must be balanced.

In preparing Bill C-15, has that balance been considered, and what comments would you have on the rights of the accused and convicted versus the rights of 99 per cent of the people in this country who do not find themselves in either of those categories?

**Mr. Nicholson:** I have to listen to the input that I get on these matters. I have been out in B.C., in the Vancouver area about half a dozen times in the last year. Again and again, they tell me about the problem of drugs moving in and out of this country, and they are asking us to address it with appropriate penalties. That being said, we must have a balanced approach. We want to assist those individuals, who, unfortunately, become addicted to or are experimenting with drugs. We want to get the message out to them that it is a bad idea to get involved with that type of activity.

I was very pleased to be a part, with my colleagues the Minister of Health and the Minister of Public Safety, of the Prime Minister's announcement on the National Anti-Drug Strategy, to

**M. Nicholson :** Je vous remercie de votre observation, sénateur. Je me réjouis toujours de pouvoir compter sur divers points de vue pour améliorer une mesure législative. Comme vous pouvez le constater, ce n'est pas une mince tâche que d'adopter un projet de loi portant sur la fabrication de drogues. Imaginez la difficulté que posent les précurseurs.

Le projet de loi, espérons-le, sera adopté rapidement. Je me réjouis de pouvoir compter sur les diverses suggestions pour améliorer les autres projets de loi, car, même si j'en ai présenté neuf, je répète sans cesse à mes collègues que j'en présenterai encore davantage sur cette question. Je n'en dirai pas davantage à ce sujet, mais sachez que je vous suis certes reconnaissant de vos suggestions.

Pour l'instant, mon objectif consiste à faire adopter ce projet de loi qui porte sur la production de ces drogues, mais qui n'aborde pas la question des précurseurs. Une fois cet objectif atteint, nous pourrions nous attaquer à la question des précurseurs, forts de savoir que le comité et le Parlement veulent un projet de loi pour traiter ce problème.

**Le sénateur Campbell :** Le projet de loi sera adopté après avoir fait l'objet d'un examen approfondi, mais je ne crois pas que la partie sera facile. Je vous suis reconnaissant de vos explications.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir comparu aujourd'hui. Des changements de cet ordre nécessitent toujours des compromis face à des intérêts divergents. Des avocats de la défense et des procureurs de la Couronne nous ont fait part brièvement de leurs points de vue ce matin.

**La présidente :** Nous les entendrons de nouveau, sénateur Wallace.

**Le sénateur Wallace :** Très bien. Par contre, il faut également tenir compte de l'avis de la population. Je dirais que 99 p. 100 des Canadiens ne se livrent pas à des activités criminelles et ne sont jamais mis en accusation pour un crime ni reconnus coupables d'en avoir commis un. Cependant, il faut tenir compte de ces deux intérêts divergents.

Lors de la rédaction du projet de loi C-15, en a-t-on tenu compte, et que pensez-vous des droits des personnes mises en accusation et reconnues coupables par rapport à ceux de 99 p. 100 de la population canadienne qui ne se livrent à aucune activité criminelle?

**M. Nicholson :** Je dois prendre en considération tous les points de vue sur la question. Au cours de la dernière année, je me suis rendu une demi-douzaine de fois dans la région de Vancouver, en Colombie-Britannique. On me rappelle sans cesse le problème de l'importation et de l'exportation de drogues, et on nous demande de proposer des peines pertinentes. Cela étant dit, il faut faire des compromis. Nous voulons venir en aide à ces personnes qui, malheureusement, sont des toxicomanes ou des consommateurs. Nous voulons qu'elles sachent clairement qu'il ne faut pas se livrer à ce genre d'activité.

Je me suis réjoui d'avoir été associé, de concert avec mes collègues la ministre de la Santé et le ministre de la Sécurité publique, à l'annonce du premier ministre concernant la Stratégie



get the message out through advertising and assistance to groups, to ensure that we get help, education and information to individuals on this difficult topic.

Mr. Yost was good enough to tell me that you discussed drug treatment courts. Again, this is another step to give people an alternative. Ultimately, we hope that people will see the error of their ways or that they want to get help. When, unfortunately, they become addicted, you want to get them help. A number of initiatives exist, and they must be taken into consideration.

That is one component of it. Many times when I introduce one bill, people will ask about something else. I appreciate that a great deal of assistance comes from the provinces on these issues by way of policing, et cetera. It is a complete approach; this is one important component of it. We have to have it.

**Senator Nolin:** Minister, when you answered Senator Wallace's question, you were referring to the Canadian population. I am sure that you keep in mind that almost 45 per cent of all Canadians have used cannabis at least once. In the population of minors between the ages of 12 and 17, that proportion goes up to more than 65 per cent.

**Mr. Nicholson:** Senator, that is why, when I talk about this bill, I am talking about trafficking. Again, I make that very clear. I know the critics are out there. They are talking about possession, and it is people who do not want us to get tough on the people involved in destroying people's lives. The people bringing drugs into this are not your friendly next-door neighbours with whom you want to associate. Hardened criminals — people in the organized crime business — are bringing drugs in and out of this country. You will see that we are zeroing in on that activity.

When I was in the Vancouver area, they gave me demonstrations of the hazards and pitfalls of these grow-ops. We do not want those in your neighbourhood, so we are sending out the right message.

**Senator Wallace:** Minister, in your comments to my previous question, you referred to Canada's National Anti-Drug Strategy. When you say that, it seems that this bill is not a one-off, disjointed approach, rather it is part of a more integrated approach whose aim is to protect our citizens. I wonder what comments you might make about the integrated approach.

**Mr. Nicholson:** That is a very good point, Senator Wallace, and, as I indicated to you in your previous question, I was pleased to be a part of that announcement. We do want to get help to someone who has become addicted or is thinking about experimenting with drugs. We want them to have the information about what it could lead to. We want to give them help, so that is part of the equation.

nationale antidrogue, qui consiste à recourir à la publicité et aux divers groupes d'intervenants pour que tous soient conscientisés à ce problème épineux.

M. Yost a eu la gentillesse de me dire que vous avez abordé la question des tribunaux de traitement de la toxicomanie. Encore une fois, il s'agit là d'une autre solution qui est offerte. Nous espérons que les gens finiront par se rendre compte de leurs erreurs et qu'ils voudront se faire aider. Nous souhaitons que les personnes devenues malheureusement toxicomanes reçoivent l'aide. Il faut tenir compte des initiatives qui ont été mises en œuvre à cet égard.

Ce n'est qu'un aspect du problème. Lorsque je présente un projet de loi sur une question précise, on me parle souvent d'autre chose. Je suis conscient que les provinces nous aident considérablement, notamment en établissant des politiques. C'est une approche concertée, un aspect important et indispensable.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur le ministre, vous avez répondu à la question du sénateur Wallace en faisant allusion à la population canadienne. Je suis convaincu que vous savez que près de 45 p. 100 de la population canadienne a consommé au moins une fois du cannabis. Pour les personnes mineures de 12 à 17 ans, la proportion passe à plus de 65 p. 100.

**M. Nicholson :** Sénateur, c'est la raison pour laquelle je parle de trafic de drogue lorsqu'il est question de ce projet de loi. Je tiens à le préciser encore une fois. Je sais que des critiques sont formulées. Ceux qui parlent de possession ne veulent pas qu'on adopte une attitude ferme à l'égard des personnes qui détruisent la vie d'autrui. Les trafiquants ne sont pas les aimables voisins que vous souhaiteriez fréquenter. Ce sont des criminels endurcis, des membres du crime organisé, qui importent et exportent de la drogue. Vous constaterez que ce sont les activités auxquelles nous voulons nous attaquer.

Dans la région de Vancouver, on m'a montré les risques et les problèmes que posent ces installations de culture. Ce n'est pas ce que nous souhaitons pour votre voisinage. C'est pourquoi nous lançons un message clair et net.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur le ministre, vous avez fait allusion à la Stratégie nationale antidrogue en répondant à ma question précédente. Je conclus de votre réponse que le présent projet de loi n'est pas une mesure ponctuelle et individuelle, mais fait plutôt partie d'une approche intégrée, dont l'objectif est la protection de nos citoyens. Que pouvez-vous nous dire au sujet de cette approche intégrée?

**M. Nicholson :** C'est une observation très pertinente, sénateur Wallace. Lorsque j'ai répondu à votre question précédente, j'ai signalé que je me réjouissais d'être associé à l'annonce sur cette stratégie. Nous voulons effectivement que les toxicomanes ou les personnes qui songent à faire l'expérience d'un stupéfiant reçoivent de l'aide. Nous voulons leur faire savoir quelles sont les conséquences. Nous souhaitons les aider. C'est donc un élément de l'équation.

I do not get as many questions on that as I perhaps might like, but it is certainly a part of what we are doing. I believe \$66.3 million is going into that, and two thirds is to assist with groups, individuals and education programs. That is an essential component of our response to drugs in this country. We have to have a complete response.

It is a huge problem, and it is not just at the federal level. As I have gone across this country talking with provincial authorities, municipal authorities and non-governmental organizations, I have been impressed with how much activity goes on to try to assist people in this area. It is not as though we are alone and have to come up with the solutions. Everyone in society and all different levels of government are involved in coping with this difficult problem.

**Senator Wallace:** Thank you very much for clarifying that. That is very helpful.

[Translation]

**Senator Carignan:** Less than a month ago, I was not a senator, but rather a mayor. A number of times throughout the course of the year, our police service conducted searches of residences in my community when the presence of illegal substances was suspected. I observed an increase in this serious problem.

I have discussed this situation with members of my family, some of whom are farmers who grow corn, among other crops, and they have told me that for the past several years and virtually every summer, they discover people growing marijuana on their land.

My wife practises civil law. She has observed an increase in family problems tied to the use of illegal substances such as cocaine. While statistics show that the crime rate is down, we can almost sense that the problem is in fact growing. Do you have any statistics on unreported crimes and on victimization which may more accurately reflect than the actual crime rate the reality that we are encountering?

[English]

**Mr. Yost:** Victim surveys have been carried out by Statistics Canada. I do not know when the last one was, but I am certainly prepared to look into that and report to the committee.

[Translation]

**The Chair:** We will invite officials from Statistics Canada to testify before the committee to provide us with more information about this matter. I would ask senators who have specific questions to forward them to us so that we can pass them along to the Statistics Canada representatives.

On ne m'interroge pas autant que je le voudrais sur cette question, mais cela fait certes partie des mesures que nous prenons. Je crois que 66,3 millions de dollars sont affectés à cette initiative, les deux tiers de cette somme étant destinés aux personnes, aux groupes et aux programmes de sensibilisation. C'est là un élément essentiel de la lutte antidrogue que nous menons au Canada. Il faut maintenant se doter d'une approche exhaustive.

Le problème est énorme et ne concerne pas uniquement le gouvernement fédéral. Lorsque je me suis rendu d'un bout à l'autre du pays pour examiner la question avec les autorités municipales et provinciales ainsi qu'avec les organismes non gouvernementaux, j'ai été impressionné de constater toutes les mesures qui étaient prises pour venir en aide aux personnes aux prises avec ce genre de problème. Nous ne sommes pas les seuls à chercher des solutions. Tous les citoyens et tous les ordres de gouvernement s'attaquent à cet épineux problème.

**Le sénateur Wallace :** Je vous remercie infiniment de cette précision. Elle est très utile.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Monsieur le ministre, il y a moins d'un mois, je n'étais pas sénateur, j'étais maire. Il est arrivé plusieurs fois dans l'année que le service de police fasse des perquisitions en milieu résidentiel dans ma communauté parce qu'elle soupçonnait la culture de substances illicites à l'intérieur des résidences. J'ai pu percevoir une augmentation de ce problème sérieux.

Il est arrivé également, après avoir discuté avec des membres de ma famille, qui sont agriculteurs et qui font de la culture de maïs, entre autres, que depuis quelques années et presque chaque été ils découvrent des personnes qui cultivent de la marijuana sur leur terre.

Ma conjointe est en droit civil. Elle constate que de plus en plus de problèmes familiaux liés à la toxicomanie, à la consommation de cocaïne, par exemple. Les statistiques démontrent une diminution du taux de criminalité, pourtant, sur le terrain, on sent une augmentation, on peut presque la toucher. Avez-vous des données sur la criminalité non déclarée, sur la victimisation, qui se rapproche beaucoup plus de la réalité qu'on rencontre sur le terrain que l'indice de criminalité?

[Traduction]

**M. Yost :** Statistique Canada a mené des enquêtes auprès des victimes. J'ignore à quand remonte la dernière, mais je suis tout disposé à faire les recherches nécessaires et à en informer le comité.

[Français]

**La présidente :** Nous allons inviter Statistique Canada à comparaître devant nous afin d'obtenir plus de renseignements quant à ce sujet. J'invite donc tous les sénateurs qui ont des questions précises à nous les faire parvenir afin de pouvoir informer les représentants de Statistique Canada.



**Senator Carignan:** Are you guided by these statistics or these victimization surveys when you impose minimum sentences? In other words, are you guided not only by the crime rates, but also by victimization and unreported crime surveys?

[English]

**Mr. Nicholson:** We are not guided by statistics, which they always say can prove anything, senator. We are guided by our conversations and engagement with law enforcement agencies and different groups that make representations to the Government of Canada; by our discussions with provincial attorneys general; and by our discussions with our voters during elections as to what they want.

Again, we have an increase in certain problems, such as importing. I believe law enforcement agencies when they tell me that the people who are bringing drugs into this country and are involved with organized crime are very dangerous individuals. Our job, of course, is to set the penalties out in the Criminal Code. Some people say that the maximum is too low or too high. It is a judgment call that we are making as the people's elected representatives. We put them in and present them to Parliament. We think a one-year minimum sentence is reasonable if you are in the business of organized crime and bringing drugs into this country for the purpose of trafficking. Some people say, "No, don't do anything; maybe just give this person a hug and send them on their way." I would disagree with anyone who says something such as that. This is a very serious business, and we have to send a serious message out.

[Translation]

**Senator Carignan:** Mention was made of drug treatment centres. Apparently, these centres receive support from the federal government. It seems that the same drug treatment services are not available in all regions of Canada. Would you care to comment on that?

Do you intend to take steps to ensure a balanced delivery of drug treatment services across Canada?

[English]

**Mr. Nicholson:** You are quite correct. The drug courts — if you will — that give opportunities to people to get out of this business are located in the major centres across Canada. Small municipalities will not have drug courts set up. They are set up in the areas where the problem is the greatest. These are a considerable expense to the Government of Canada to create. While we may wish to have them in every community, it is impossible with the costs to the government. They are in the major cities.

**Senator Milne:** I will follow through from my colleague's questioning. It seems that access to drug courts is a real problem currently. We have already heard today that Quebec and the Maritime provinces have none. I am fairly sure Northern Ontario,

**Le sénateur Carignan :** Je voudrais savoir si les peines minimales que vous imposiez étaient guidées par ces statistiques ou enquêtes de victimisation. Donc non seulement des taux de criminalité que vous preniez comme guide mais également les enquêtes de victimisation ou de criminalité non déclarée.

[Traduction]

**M. Nicholson :** Ce ne sont pas les statistiques qui nous guident. On dit toujours que les statistiques peuvent prouver tout et son contraire, sénateur. Nous nous appuyons plutôt sur nos discussions avec les organismes d'application de la loi et les différents groupes qui ont fait connaître leur position au gouvernement canadien, avec les procureurs généraux provinciaux ainsi qu'avec nos électeurs qui nous font part de leurs points de vue pendant la campagne électorale.

Je le répète, la situation empire, notamment en ce qui concerne l'importation. Je crois les organismes d'application de la loi lorsqu'ils me disent que ceux qui importent la drogue et sont impliqués dans le crime organisé sont des personnes très dangereuses. Notre travail consiste naturellement à établir des peines dans le Code criminel. Selon la personne qui parle, la peine maximale est soit trop lourde, soit trop légère. C'est une décision personnelle que nous prenons à titre d'élus. Nous intégrons ces peines à un projet de loi que nous présentons au Parlement. D'après nous, une peine minimale d'un an est raisonnable si l'accusé est un criminel organisé qui importe des stupéfiants pour en faire le trafic. Certains préconisent de ne rien imposer et de simplement donner de l'encouragement, ce à quoi je m'oppose. Il s'agit d'une activité fort répréhensible. Notre message doit à être clair et net.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Il a été question de centres de désintoxication. Il semble qu'ils soient soutenus par le gouvernement fédéral. Cette présence des centres de désintoxication ne semble pas équilibrée, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas les mêmes services dans l'ensemble des régions du Canada. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

Est-ce que vous avez l'intention d'étendre ce processus de façon à offrir un certain équilibre dans les services de centres de désintoxication au Canada?

[Traduction]

**M. Nicholson :** Vous avez tout à fait raison. Les tribunaux de traitement de la toxicomanie, si vous me passez l'expression, qui aident les personnes à se sortir de leur milieu, se trouvent dans les grandes villes du Canada. Les localités moins importantes en sont dépourvues. Ces tribunaux sont établis là où les problèmes sont les plus graves. Leur création coûte très cher au gouvernement du Canada. Il serait peut-être souhaitable qu'un tel tribunal soit établi dans chaque collectivité, mais le coût est rédhibitoire pour le gouvernement. On les retrouve dans les grandes villes.

**Le sénateur Milne :** Je continuerai dans la foulée des questions de mon collègue. L'accès à ces tribunaux semble poser un réel problème à l'heure actuelle. Nous avons appris aujourd'hui que le Québec et les provinces maritimes n'en n'ont aucun. Je suis

Nunavut and the Northwest Territories do not have drug treatment courts. We heard a semi-official drug court exists in the Yukon.

Access to these courts is a real problem. They are only accessible to a limited number of people; mostly for people who have not previously been convicted. Does the federal government intend to do anything about that?

**Mr. Nicholson:** I am not making any announcement on this today. As I indicated on previous occasions, I support the concept of drug courts. They are a considerable expense to the Government of Canada, but it is a worthwhile investment. I appreciate your representation to see them in more communities, such as Northern Ontario and other places.

Today, I am here on Bill C-15. It is very specific, and this is what we are dealing with.

**Senator Milne:** It is probably less expensive than more jails.

In the last month, you have sent me personally, to my own door, three communications such as this one.

**Mr. Nicholson:** I like to stay in touch with you, senator. I know you are interested in this area.

**Senator Milne:** You may find out that it is somewhat counterproductive.

**Senator Joyal:** Minister, did your department conduct any pre-study, before tabling this bill, on the impact of increased sentences on the population of provinces' jails and federal penitentiaries?

**Mr. Nicholson:** I have been assured by my colleague, the Minister of Public Safety, that the capacity is there. Provincial attorneys general are aware of the direction that we are going through my discussions with them on all these issues.

**Senator Joyal:** Have you any specific numbers?

**Mr. Nicholson:** I do not have any specific numbers here. That would probably be more accurately directed to the Minister of Public Safety. Again, I have his assurance that the capacity is there.

**Senator Joyal:** We heard from the director of the Correctional Service of Canada during our study of the bill previous to this bill. We asked him to provide figures on the impact of the implementation of the bill in the instance that Parliament would approve it. He told us that he had those figures, but they were confidential cabinet documents, so he could not provide them to us. However, we at least knew there were figures relating to Bill C-25.

Are there figures attached to the cabinet recommendation on this bill?

presque certaine que la situation est la même dans le Nord de l'Ontario, au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest. On nous a dit qu'il y aurait une certaine forme de tribunal de traitement de la toxicomanie au Yukon.

Le réel problème, c'est l'accès à ces tribunaux, qui est restreint essentiellement aux personnes qui n'ont pas encore été condamnées. Le gouvernement fédéral a-t-il l'intention de prendre des mesures à cet égard?

**M. Nicholson :** Je ne procéderai à aucune annonce aujourd'hui. Je l'ai déjà signalé plusieurs fois, j'adhère au principe de ces tribunaux. Ils coûtent cher au gouvernement du Canada, mais s'il s'agit d'un investissement utile. Je comprends que vous souhaitiez que davantage de régions en soient dotées, notamment le Nord de l'Ontario.

Cependant, je comparais devant vous aujourd'hui pour examiner le projet de loi C-15. C'est cette question bien précise que nous abordons.

**Le sénateur Milne :** Créer ces tribunaux coûte probablement moins cher que construire de nouveaux pénitenciers.

Au cours du dernier mois, vous m'avez fait parvenir chez moi trois documents de ce genre.

**M. Nicholson :** Je veux garder le contact avec vous, madame le sénateur. Je sais que la question vous intéresse.

**Le sénateur Milne :** Vous vous rendrez peut-être compte que tout cela est contre-productif.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, votre ministère a-t-il effectué une étude préalablement au dépôt du projet de loi afin de déterminer les répercussions des peines plus sévères sur la population des établissements pénitentiaires provinciaux et fédéraux?

**M. Nicholson :** Mon collègue, le ministre de la Sécurité publique, m'a confirmé que les établissements peuvent faire face à une augmentation de la population carcérale. D'après les entretiens que j'ai eus avec eux sur ce dossier, les procureurs généraux provinciaux sont conscients de l'orientation que nous visons.

**Le sénateur Joyal :** Avez-vous des chiffres précis?

**M. Nicholson :** Non. Cette question devrait peut-être être posée au ministre de la Sécurité publique qui, je le répète, m'a garanti que les établissements pénitentiaires pourraient faire face à une hausse de la population carcérale.

**Le sénateur Joyal :** Le commissaire du Service correctionnel du Canada a comparu devant le comité lors de l'examen du projet de loi précédent. Nous lui avons demandé de quantifier les répercussions de l'adoption du projet de loi par le Parlement. Il nous a répondu qu'il avait les données à cet égard, mais qu'il s'agissait de renseignements confidentiels du Cabinet et qu'il ne pouvait donc pas nous les divulguer. Nous avons appris au moins qu'il existait des chiffres précis sur le projet de loi C-25.

Les chiffres relatifs au présent projet de loi sont-ils également des renseignements confidentiels du Cabinet?



**Mr. Nicholson:** I will not discuss what is in a cabinet recommendation. I will pass your comment on to my colleague. Again, I have assurances from him on that issue.

**The Chair:** I will make a supplementary point on Bill C-25. We had invited your colleague to appear. After considerable back and forth, we were informed that he would not be available in the foreseeable future. If you could, indeed, urge him to come before us, there is information that only he can provide to help us as we go forward with our work.

**Mr. Nicholson:** I am glad to pass that on, Madam Chair.

**Senator Joyal:** To your knowledge, were no figures brought to your attention on the impact of this bill on federal or provincial prisons?

**Mr. Nicholson:** I have indicated to you that I have assurances from the man in charge of that. He tells me that the capacity is there, and I have complete confidence. My responsibility is with respect to this.

**Senator Joyal:** Thank you for your answer.

The previous witness heard during your absence, Mr. Downes from the Criminal Lawyers' Association, indicated that minimum sentences have no deterrent effect. You keep repeating, "We have to send the right message." Your policy seems to be to send the right message.

What link do you make between the fact that increasing sentences has no deterrent effect and to keep repeating that we have to send the right message? Is there any link of rationality between those two?

**Mr. Nicholson:** There is, senator. When we get those people who are involved with organized crime and who are part of the business of destroying our society off the street, we give them the opportunity to help themselves and break the cycle of criminal activity in which they have become involved. That is a help to them, to get them away from these gangs and organized crime, to get them into a penitentiary system where they will be away from that type of activity, the addictions and other challenges they face.

You always have less victimization when these people are not out destroying other people's lives — that is what we are talking about. It is hard to quantify how many people's lives they would have destroyed if they were back out on the street in the business of trafficking drugs and bringing drugs into this country. When we break that cycle, we get them out of there, and we know intuitively that they are not destroying other people's lives.

It is my sincere hope that they can get the help they need to break that cycle. This is what we hope for and what we want.

**Senator Joyal:** The testimony we heard from people involved in the Correctional Service of Canada is that programs such as counselling and rehabilitation that should be made available to

**M. Nicholson :** Je ne définirai pas ce qu'est un document confidentiel du Cabinet. Je transmettrai votre question à mon collègue qui, je le répète, m'a donné des garanties à cet égard.

**La présidente :** Je voudrais apporter une précision sur l'examen du projet de loi C-25. Nous avons invité votre collègue à comparaître devant nous. Après bien des pourparlers, on nous a informés que le ministre ne pouvait pas se libérer dans un avenir prévisible. Nous vous demandons de l'inciter à comparaître devant nous, car il est le seul qui puisse nous donner les renseignements dont nous avons besoin pour mener à bien notre étude.

**M. Nicholson :** Je serai heureux de le faire, madame la présidente.

**Le sénateur Joyal :** Avez-vous obtenu des chiffres sur les répercussions de la mise en œuvre du projet de loi sur les pénitenciers fédéraux ou provinciaux?

**M. Nicholson :** Je vous le répète, le ministre responsable de ce dossier m'a garanti que les établissements pourraient faire face un accroissement de la population carcérale. C'est à cela que se limite ma responsabilité.

**Le sénateur Joyal :** Je vous remercie de votre réponse.

Avant que vous n'arriviez dans la salle, le témoin précédent, M. Downes de la Lawyers' Association, a signalé que les peines minimales n'avaient aucun effet dissuasif. Vous répétez sans cesse : « Notre message est pertinent. » C'est, semble-t-il, votre ligne de conduite.

Comment pouvez-vous justifier que votre message est pertinent alors que les peines plus lourdes n'auraient, selon certains, aucun effet dissuasif? Y a-t-il une explication rationnelle?

**M. Nicholson :** Il y en a une, sénateur. Lorsque nous devons composer avec les membres du crime organisé qui cherchent entre autres à détruire notre société, nous leur donnons l'occasion de s'aider eux-mêmes et de délaissier les activités criminelles dans lesquelles ils sont impliqués. Nous leur offrons de l'aide pour qu'ils se sortent du milieu des gangs et du crime organisé, pour qu'ils purgent leur peine dans un pénitencier qui les éloignera de ce genre d'activité, de la toxicomanie et des autres problèmes auxquels ils font face.

Il y a toujours moins de victimes lorsque ces individus ne détruisent pas la vie d'autrui — c'est le point que nous voulons faire valoir. Il est difficile d'établir le nombre de vies qui auraient été détruites si ces individus n'avaient pas été incarcérés et avaient pu continuer à se livrer au trafic et à l'importation de stupéfiants. Lorsque nous mettons fin à ce cycle, nous sortons ces individus de ce milieu et nous savons intuitivement qu'ils ne détruisent plus d'autres vies.

J'espère sincèrement qu'ils peuvent obtenir l'aide dont ils ont besoin pour mettre fin à ce cycle. C'est ce que nous espérons et ce que nous souhaitons.

**Le sénateur Joyal :** D'après les témoignages des représentants du Service correctionnel du Canada, les détenus n'ont pas accès aux programmes qui devraient leur être offerts, notamment en

people serving time in prison are not available. Those programs would help the person be in the right condition when they leave prison. If you put people in prison, but you do not assist them in the proper way, they are more dangerous than they were before they entered prison.

**Mr. Nicholson:** We want them to get the help; there is no question about that. When they are detained in our penitentiary system, we want them to take advantage of the programs available to get the counselling and help they need. We want them to break that cycle of crime so that they have an opportunity to become productive members of society.

**Senator Joyal:** I advise you to read the testimony that we heard here from correctional services inspectors who keep telling us those programs are not available. The waiting lists are so long.

**Mr. Nicholson:** Excuse me, there are programs, but there is a waiting list; or is it that there are no programs? What is your concern?

**Senator Joyal:** It is the availability of programs.

**Mr. Nicholson:** I would be glad to pass your comments on to the Minister of Public Safety.

We want to break that cycle of activity and get them off the street. They are not getting any help if they continue as part of a gang or part of organized crime. They have a better chance when in prison to have an opportunity to reflect on what they are doing and, in my opinion, get the help they need.

**Senator Joyal:** Moreover, we heard from an expert two weeks ago that the mere fact of having a person serving a longer time in prison does not provide that person a better context to reintegrate into civil society in a normal way. That was from a study conducted by Mr. Gendreau. We hope to get information from your department rebutting or qualifying those conclusions.

**Mr. Nicholson:** I hope he talked about the reduction in victimization of innocent Canadians. It is important to get these people off the street with longer sentences, where they are not selling drugs and destroying people's lives. I will have to check the testimony he gave.

I hope he got into that. I hear this all the time: He is just a poor fellow, out selling drugs around the school. Guess what? Many people do not want that type of activity. They want to send a clear message to those individuals, and they want less victimization.

It is the same reason to get rid of the faint-hope clause. I have had people ask me if I think someone will stop committing first degree murder because they will no longer be eligible for parole after 15 years. I said that I did not know what goes through the minds of those who would commit a premeditated murder, but I know certainly there will be less victimization of the families destroyed by these people, the relatives of the victims they

matière de counseling et de réhabilitation. Grâce à ces programmes, les détenus posséderaient les outils nécessaires à leur libération. Lorsque vous les incarcérez sans leur procurer l'aide nécessaire, les gens sont plus dangereux lorsqu'ils sortent du pénitencier que lorsqu'ils y ont été envoyés.

**M. Nicholson :** Nous voulons qu'ils obtiennent de l'aide; c'est incontestable. Quand ils sont détenus dans notre système pénitentiaire, nous voulons qu'ils tirent parti des programmes qui leur sont offerts, qu'ils reçoivent le counseling et l'aide dont ils ont besoin. Nous voulons qu'ils brisent ce cycle de délinquance afin qu'ils aient la chance de pouvoir devenir des membres productifs de la société.

**Le sénateur Joyal :** Je vous conseille de lire le témoignage que nous avons entendu d'inspecteurs du Service correctionnel qui n'arrêtent pas de nous dire que les programmes ne sont pas accessibles. Les listes d'attente sont tellement longues.

**M. Nicholson :** Excusez-moi, il y a des programmes, mais il y a des listes d'attente, ou est-ce qu'il n'y a pas de programme? Que voulez-vous savoir?

**Le sénateur Joyal :** L'accessibilité des programmes.

**M. Nicholson :** Je transmettrai avec plaisir vos observations au ministre de la Sécurité publique.

Nous voulons briser ce cycle d'activité et les extraire des rues. Ils ne reçoivent pas d'aide s'ils continuent, encadrés par un gang, ou s'ils font partie du crime organisé. Ils ont de meilleures chances, en prison, de pouvoir réfléchir à leurs actes et, à mon avis, d'obtenir l'aide dont ils ont besoin.

**Le sénateur Joyal :** De plus, nous avons entendu il y a deux semaines un expert nous dire que le seul fait que quelqu'un passe plus de temps en prison ne le met pas dans un contexte plus favorable à son intégration à la société civile de façon normale. C'est la conclusion d'une étude qu'a faite M. Gendreau. Nous espérons recevoir de votre ministère des renseignements qui contredisent ou confirment ces conclusions.

**M. Nicholson :** J'espère qu'il vous a parlé de la réduction de la victimisation d'innocents Canadiens. Il est important d'éliminer ces gens des rues en leur imposant de plus longues peines, qui font qu'ils ne vendent pas de drogue et qu'ils ne détruisent pas la vie des gens. Il faudra que je lise ce témoignage.

J'espère bien qu'il a abordé cet aspect. J'entends cela tout le temps. Ce n'est qu'un pauvre type, qui est là, à vendre des drogues près de l'école. Vous savez quoi? Il y a bien des citoyens qui ne veulent pas de ce genre d'activité. Ils veulent envoyer un message clair à ces gens-là, et ils souhaitent une réduction de la victimisation.

C'est pour la même raison qu'on veut mettre au rebut la clause de la dernière chance. Il y a des gens qui me demandent si je pense que le fait de risquer de ne plus être admissible à la libération conditionnelle après 15 ans dissuadera qui que ce soit de commettre un meurtre au premier degré. Je réponds que je ne sais pas ce qui passe par la tête des auteurs de meurtres prémédités, mais je sais en tout cas qu'il y aura moins de



murdered. They will be less victimized by not having to come back in 15, 17, 19 and 21 years to continue to testify and relive their horrible experience.

We have to remember victims. We are concerned about the individual involved with organized crime out destroying lives and bringing drugs into this country. We are very concerned about that person, and we want to break that. However, we are also concerned about law-abiding Canadians and the victims.

We have to decrease that victimization. I am absolutely certain that longer sentences for these individuals will mean they will be victimizing fewer Canadians, which is a good thing.

**Senator Angus:** Minister, some critics of this bill have suggested that the bill has the potential to have a very negative impact on our Native population. Indeed, the same criticisms were made about Bill C-25 yesterday. It was even suggested that the bill is so discriminatory against that part of our population that it is unconstitutional.

I listened very carefully to your very excellent comments. You have not treated the question of our Aboriginal peoples. I would like to know what you have to say on Bill C-15, in particular.

**Mr. Nicholson:** Of course, we have a special or constitutional responsibility with respect to Aboriginal Canadians. I am a supporter of our Aboriginal Justice Strategy. I would be pleased to forward to you or to the committee many of the details that we have there. It is specifically designed to assist people in the Aboriginal community and to break any cycle of crime that any individual may get involved with and to get that individual the help that is needed.

This is an important component of any initiative of the federal government because of that particular constitutional responsibility. However, these bills, as is the case with the Criminal Code, have a general application to all Canadians, regardless of background. I believe they are a reasonable attempt to deal with the very difficult problem that we have.

Again, you are quite correct by raising that particular issue. I can assure you that, just as I am a supporter of our drug courts, I am a supporter of the Aboriginal Justice Strategy, as well.

**Senator Angus:** Before you returned to the committee, we heard other witnesses, as your staff has advised you. One witness did raise this quite stringently in regard to Bill C-15, criticizing the failure to take into account the regional differences in the country, which results in aggravating what this witness characterized as a systemic discrimination against Aboriginal people. I would like you to have a chance to respond to that.

**Mr. Nicholson:** This goes back to the British North America Act. The federal government has the responsibility with respect to the criminal justice system. I have had people point out to me that

victimisation des familles qui sont détruites par ces meurtriers, les proches des victimes. Ils seront moins victimisés s'ils n'ont pas à retourner au bout de 15, 17, 19 et 21 ans pour continuer de témoigner et revivre leur horrible expérience.

Il ne faut pas oublier les victimes. Nous nous préoccupons de la personne qui participe au crime organisé qui est libre de détruire des vies et de faire entrer des drogues au pays. Nous nous préoccupons beaucoup de cette personne, et nous voulons briser ce cycle. Cependant, nous nous préoccupons aussi des citoyens respectueux de la loi et des victimes.

Il faut réduire cette victimisation. Je suis absolument sûr que si on inflige des peines plus longues à ces gens-là, ils feront moins de victimes au Canada, ce qui est positif.

**Le sénateur Angus :** Monsieur le ministre, certains opposants à ce projet de loi ont laissé entendre qu'il pourrait avoir une incidence très négative sur notre population autochtone. De fait, les mêmes critiques ont été exprimées hier au sujet du projet de loi C-25. On a même laissé entendre que le projet de loi est tellement discriminatoire à l'égard de ce segment de notre population qu'il est inconstitutionnel.

J'ai écouté très attentivement vos excellents commentaires. Nous n'avons pas traité de la question des peuples autochtones. J'aimerais savoir ce que vous pensez du projet de loi C-15, en particulier.

**M. Nicholson :** Bien entendu, nous avons une responsabilité constitutionnelle spéciale à l'égard des Canadiens autochtones. J'appuie notre Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones. Je vous ferai parvenir avec plaisir, à vous ou au comité, des détails de cette stratégie. Elle est spécialement conçue pour aider les membres de la communauté autochtone et pour briser tout cycle de délinquance dans lequel certains sont engagés, et pour leur offrir l'aide dont ils ont besoin.

C'est un aspect important de toute initiative du gouvernement fédéral, en raison de cette responsabilité constitutionnelle particulière. Cependant, ces projets de loi, comme c'est le cas du Code criminel, s'appliquent de façon générale à tous les Canadiens, quels que soient leurs origines. J'estime qu'elle constitue une tentative raisonnable pour composer avec le problème très complexe qui se pose à nous.

Vous avez tout à fait raison de soulever cette question particulière. Je puis vous assurer que, tout autant que j'appuie nos tribunaux consacrés en matière de drogues, j'appuie la Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones.

**Le sénateur Angus :** Avant que vous reveniez devant le comité, nous avons entendu d'autres témoins, vos collaborateurs vous l'auront dit. Un témoin en a parlé avec beaucoup d'insistance, en rapport avec le projet de loi C-15, en critiquant le fait qu'on ne tienne pas compte des différences régionales dans le pays, ce qui ne fait qu'amplifier ce que ce témoin a caractérisé de discrimination systémique contre les peuples autochtones. Je veux vous donner la possibilité de répondre à cela.

**M. Nicholson :** Tout cela remonte à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le gouvernement fédéral assume la responsabilité du système de justice pénal. On m'a fait

the United States has 50 different regimes. Every state is able to come up with its own version of the Criminal Code. That is fine; that is the United States Constitution. Ours is different.

We have had a different development and history. Our history is that the federal government enacts the laws with respect to the criminal justice system. Interestingly enough, and something that would be an interesting study in and of itself, the administration of justice, for the most part, was given to the provinces. We have that split. That is what we deal with.

I am absolutely certain that this passes the constitutional muster and that this is compliant with the Charter and the Canadian Bill of Rights. You can be assured of that. We would not introduce it if it was not.

**Senator Angus:** I understand that, on the constitutional side. I appreciate your response there. I again wanted to ensure that you realized there are, according to some witnesses whom we have already heard, more negative effects on Aboriginal people than on other Canadians. The Yukon, for example, was mentioned. I am speaking about the specific provisions of this bill.

**Mr. Nicholson:** Again, I believe it has general application. To the extent it sends the right message out, that right message goes out to every Canadian. Our attempt — and my answer to Senator Joyal — at reducing the victimization in this country would help all Canadians, including Aboriginal Canadians. When there are fewer victims, we all benefit.

**The Chair:** Senator Watt will proceed, and then I will leave you with a question and ask you to respond in writing, minister.

**Senator Watt:** I understand we have six federally funded drug treatment courts in Canada. They are located in Toronto, Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg and Ottawa.

First, what options or alternatives are available in Quebec, the Maritimes and the Arctic? Second, is this government planning to add additional facilities for those regions?

**Mr. Nicholson:** In answer to your second question first, I have no immediate plans to open more drug courts. With respect to what is being done, when I have talked with officials in Quebec, I have been impressed as to what they are doing to assist individuals who have, unfortunately, become addicted to drugs. I have had good responses from my colleagues in Atlantic Canada, as well, with respect to this.

It is not just at the federal level we do these, although I did mention the National Anti-Drug Strategy. Of course, that has wide application across the country in terms of getting the message out to people, getting education, getting material and assisting groups. The National Crime Prevention Strategy goes

remarquer qu'il y a 50 régimes différents aux États-Unis. Chaque État peut avoir sa propre version du Code criminel. C'est bon; c'est la Constitution américaine. La nôtre est différente.

Nous avons eu une évolution différente, notre histoire est différente. Chez nous, c'est le gouvernement fédéral qui promulgue les lois qui concernent le système de justice pénale. Ce qui est intéressant, et qu'il serait intéressant d'examiner en soi, c'est que l'administration de la justice, dans la plus grande partie, a été déléguée aux provinces. Nous avons cette différence. C'est ce avec quoi nous devons composer.

Je suis absolument sûr que ce projet de loi satisfait aux critères constitutionnels et qu'il respecte la Charte et la Déclaration canadienne des droits. Vous pouvez en être assurés. Nous ne présenterions rien qui y soit contraire.

**Le sénateur Angus :** Je peux comprendre, pour ce qui est de la question constitutionnelle. J'apprécie votre réponse. Je voulais, je le répète, m'assurer que vous compreniez que ce projet de loi a, selon certains témoins que nous avons déjà entendus, plus d'effets négatifs sur les peuples autochtones que sur le reste de la population canadienne. Il a notamment été question du Yukon. Je parle des dispositions spécifiques du projet de loi.

**M. Nicholson :** Je pense, je le répète, qu'il est d'application générale. Dans la mesure où il diffuse un message pertinent, ce message pertinent s'adresse à tous les Canadiens. L'effort que nous faisons — comme je le disais au sénateur Joyal — pour réduire la victimisation au pays favoriserait tous les Canadiens, y compris les Canadiens autochtones. Quand il y a moins de victimes, nous sommes tous gagnants.

**Le président :** Je laisse la parole au sénateur Watt, puis je vous laisserai partir avec une question, à laquelle j'aimerais que vous répondiez par écrit, monsieur le ministre.

**Le sénateur Watt :** À ce que je comprends, nous avons six tribunaux en matière de drogues financés par le gouvernement fédéral, au Canada. Ils sont à Toronto, Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg et Ottawa.

Tout d'abord, quelles possibilités ou alternatives y a-t-il au Québec, dans les Maritimes et en Arctique? Deuxièmement, est-ce que le gouvernement prévoit de créer des établissements additionnels dans ces régions?

**M. Nicholson :** Je répondrai d'abord à votre deuxième question. Je n'ai aucun projet immédiat de création d'autres tribunaux en matière de drogues. En ce qui concerne ce qui se fait, quand j'ai parlé à des fonctionnaires du Québec, j'ai été impressionné par tout ce que fait la province pour aider les personnes qui, par malchance, sont devenues toxicomanes. J'ai reçu de bonnes réponses de mes collègues de l'Atlantique, aussi, à ce sujet.

Ce n'est pas seulement qu'au niveau fédéral que ces mesures sont prises, bien que j'aie mentionné la Stratégie nationale antidrogue. Elle a bien sûr une vaste incidence dans tout le pays, parce qu'elle diffuse le message à la population, elle éduque, elle crée du matériel et aide des groupes. La Stratégie nationale



from coast to coast. We fund groups that work with people who are at risk of becoming addicted to drugs. Those have general applications.

Again, in a government prior to mine, these drug courts were opened. Having a look at them myself as justice minister, I am supportive of them. I am pleased to have any representations from you or anyone who you would like to see them in other locations, as well.

**Senator Watt:** If I understand correctly what this bill really represents, you are saying, “Let us leave it for now because there is no counselling availability, access or treatment centres.” Is that what you are telling me?

Are you saying, “Let us put them aside for the time being until such a time as we build our own facilities”?

**Mr. Nicholson:** I do not think so. It is quite the opposite. I said that this is one component of dealing with a difficult problem. We talked about drug treatment courts; I support that. I was delighted to be a part of the National Anti-Drug Strategy, which is one component of it. Working with my federal-provincial-territorial colleagues on this to assist these people is very important to me. I am a big supporter of the Aboriginal Justice Strategy. These are all components of it.

Senator, I am telling you that the people who are bringing drugs into this country are out to destroy this country, and they will destroy this country unless we are vigilant and take steps to stop it. This sends out the right message: If you bring drugs into Canada, you are looking at prison time. That is the message we have to get out there.

We are all better off if these people go somewhere else or figure out for themselves that they should not get involved with this business. We do not want them coming into Canada. This bill strikes the perfect balance, in my opinion, of getting that message out to them and encouraging people to get the help they need. However, it is only one component.

**Senator Watt:** I think we can only agree to disagree on that.

**The Chair:** Minister, I will ask you, if I may, to provide for us in writing your and the department's legal response — I am not talking now about the government's policy positions but the legal response — to the argument that because, as has been noted, only six drug courts exist, they are not available in the vast majority of the Canadian territory or to a vast majority of the population, and, therefore, this law has unequal application and is open to a constitutional challenge on that ground.

You do not have to answer this now because I understand your policy position, I think, but it would be helpful to have your legal response to that.

pour la prévention du crime s'applique d'un bout à l'autre du pays. Nous finançons des groupes qui travaillent avec les toxicomanes potentiels. Ces mesures sont d'application générale.

Ces tribunaux ont été créés par un gouvernement qui a précédé le mien. Je me suis penché sur leur concept, en ma qualité de ministre de la Justice, et je les appuie. J'écouterai avec attention les arguments de votre comité ou quiconque d'autre qui voudrait plaider en faveur de la création de pareils tribunaux en d'autres lieux aussi.

**Le sénateur Watt :** Si je comprends bien ce que représente vraiment ce projet de loi, vous dites « laissons cela pour l'instant, parce qu'il n'y a pas de service de counseling disponible, d'accès ou de centres de traitement ». C'est bien ce que vous dites?

Est-ce que vous dites « laissons cela de côté pour le moment jusqu'à ce que nous ayons créé nos propres installations »?

**M. Nicholson :** Je ne pense pas. C'est tout à fait le contraire. J'ai dit que c'est un élément de la solution d'un problème difficile. Nous avons parlé de tribunaux de traitement de la toxicomanie. J'y suis favorable. J'ai été très heureux de contribuer à la Stratégie nationale antidrogue, qui en est une composante. Je tiens beaucoup à collaborer avec mes collègues des provinces et territoires dans ce dossier, pour aider ces gens-là. Je suis un fervent supporteur de la Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones. C'en est un autre élément.

Sénateur, ce que je vous dis, c'est que les gens qui font entrer des drogues dans le pays cherchent à détruire le pays, et ils le détruiront à moins que nous fassions preuve de vigilance et que nous prenions des mesures pour les en empêcher. Ceci diffuse le message approprié : si vous faites entrer des drogues au Canada, vous irez en prison. C'est le message que nous devons faire comprendre.

Il vaudrait mieux pour tout le monde que ces gens aillent ailleurs ou qu'ils comprennent d'eux-mêmes qu'ils ne devraient pas s'engager sur cette voie. Nous ne voulons pas d'eux au Canada. Ce projet de loi établit l'équilibre parfait, à mon avis, en leur faisant passer ce message et en encourageant les gens à obtenir l'aide dont ils ont besoin. Cependant, ce n'en est qu'un élément.

**Le sénateur Watt :** Je pense que nous ne pouvons que convenir du fait que nous n'avons pas la même vision des choses.

**Le président :** Monsieur le ministre, je vous demanderais, si vous le permettez, de nous fournir par écrit votre réponse juridique, et celle du ministère — je ne parle pas des positions stratégiques du gouvernement, mais de la réponse juridique — à l'argument voulant que parce qu'il n'y a, comme on l'a déjà dit, que six tribunaux en matière de drogues, ils ne sont pas accessibles sur la plus grande partie du territoire canadien ou à la vaste majorité de la population et, par conséquent, l'application de cette loi est inégale, et cela la rend susceptible d'être contestée pour des motifs constitutionnels.

Vous n'avez pas à répondre tout de suite, parce que je comprends votre position stratégique, je pense, mais il nous serait utile de recevoir votre réponse juridique à ce sujet.

We thank you very much for your racing back and forth between the two ends of Parliament Hill. It has been extremely helpful to us. We do appreciate it.

Mr. Downes and Mr. Krongold, thank you so much. It is not our usual way of proceeding, to interrupt matters in this way. We do appreciate your patience and understanding. We will resume now.

**Senator Nolin:** They can still give us answers in writing.

**The Chair:** I may end up asking that the last batch of questions be put to you in writing.

**Senator Wallace:** One thing strikes me in all of this. When the minister was here a few moments ago, I raised this issue of trying as legislators to find the balance between the interests of the general population, who rarely find themselves as an accused person or a person convicted of a crime, and those who are accused and convicted. Of course, your organizations represent — and thank heavens you do, and represent very effectively — the rights of the accused and the convicted. As I had suggested to the minister — it is not a scientific study, of course — I would suspect 1 per cent of the population finds themselves as an accused or convicted of an offence. Perhaps 99 per cent of Canadians are law-abiding and never find themselves in those circumstances.

Having said that, I fully appreciate the need to properly represent and provide for those who find themselves in difficulty with the law, absolutely, beyond question.

Mr. Krongold, a comment you made in that context, as I consider this need to find balance, I must say that I found a bit troubling, and I ask you to comment on it. You referred to the unique vulnerability of our youth, but you said that solely in the context of those youth who would be involved in the production or trafficking of drugs, those who would find themselves either as an accused or a convicted person.

**Senator Angus:** Under this act.

**Senator Wallace:** That is right. I am surprised that there does not seem to be that sense of balance. Forgetting the jobs that we have, is that not the ultimate responsibility, to protect society? It surprises me that your comments seem to be so geared to one side of the equation. I would ask you to comment on that. I found it rather shocking.

**Mr. Krongold:** I appreciate the opportunity to comment. The vulnerability of youth as victims is a factor that is taken into account very strongly by trial judges. Trial judges are not at all unaware of the effects of drugs in the community. They see it every day, and they see it specifically in the particular local communities in which they operate. I would not want to be seen to suggest that that might not be a very important aggravating factor for a trial judge in exercising his or her discretion. Frequently, it is the sort of aggravating factor that would result in a jail sentence that may well be in excess of the mandatory minimums proposed here.

Nous vous remercions de faire ses allées et venues entre les deux pôles de la Colline parlementaire. Votre témoignage nous a été extrêmement utile. Nous l'apprécions.

Messieurs Downes et Krongold, merci beaucoup. Ce n'est pas notre manière habituelle de procéder, d'interrompre ainsi les délibérations. Nous apprécions votre patience et votre compréhension. Nous reprenons.

**Le sénateur Nolin :** Ils peuvent encore nous répondre par écrit.

**Le président :** Il se peut que je vous demande de répondre par écrit à la dernière série de questions.

**Le sénateur Wallace :** Une chose me frappe, dans tout cela. Quand le ministre était ici, il y a quelques instants, j'ai soulevé la possibilité d'essayer, en tant que législateurs, de trouver le juste équilibre entre les intérêts du grand public, dont les membres se trouvent rarement au banc des accusés ou des inculpés, et ceux des personnes qui sont accusées et condamnées. Bien entendu, votre organisation représente — et Dieu merci, représente très efficacement — les droits des accusés et des condamnés. Comme je le disais au ministre — ce n'est pas le résultat d'une étude scientifique, bien entendu — je soupçonne qu'environ 1 p. 100 des citoyens se trouve un jour accusés ou condamnés relativement à un délit. Peut-être 99 p. 100 des Canadiens sont respectueux de la loi et ne se retrouvent jamais dans cette situation.

Cela étant dit, je comprends pleinement la nécessité de correctement représenter ceux qui se trouvent aux prises avec la loi, absolument, c'est incontestable, et de veiller sur eux.

Monsieur Krongold, j'avoue avoir trouvé troublant un commentaire que vous avez fait dans ce contexte, quand je pense à cette nécessité de trouver un équilibre, et je vais vous demander d'étoffer ce commentaire. Vous avez parlé de la vulnérabilité unique de nos jeunes, mais vous avez dit cela uniquement dans le contexte des jeunes qui participeraient à la production ou au trafic de drogues, ceux qui finiront par faire l'objet d'accusations ou d'une condamnation.

**Le sénateur Angus :** En vertu de cette loi.

**Le sénateur Wallace :** C'est exact. Je m'étonne qu'il ne semble pas y avoir cette espèce d'équilibre. Nonobstant les tâches qui nous incombent, n'avons-nous pas la responsabilité ultime de protéger la société? Je m'étonne que vos commentaires semblent tellement axés sur un seul aspect de l'équation. Je vous demanderais d'étoffer vos propos. Je les ai trouvés plutôt choquants.

**M. Krongold :** Je suis heureux de pouvoir m'expliquer. La vulnérabilité des jeunes en tant que victimes est un facteur qui est pris en compte très sérieusement par les juges de première instance. Ces juges sont loin de méconnaître les effets des drogues dans la communauté. Ils les constatent tous les jours, et ils les constatent particulièrement dans les communautés locales où ils exercent. Je ne voudrais pas donner l'impression que je suggère que ce pourrait ne pas être un très important facteur aggravant pour un juge de première instance dans l'exercice de sa discrétion. Souvent, c'est le genre de circonstance aggravante qui donnerait lieu à une peine d'emprisonnement susceptible de dépasser de loin le minimum obligatoire que propose ce projet de loi.



The question is really in situations where vulnerable youth are involved as offenders, and whether that should be taken into account as well. My position and the position of the Criminal Lawyers' Association is that judges are in the ideal situation to take into account, both as it relates to mitigating sentence and increasing sentence, the vulnerability of young people.

**Senator Wallace:** When you say that, it brings us back to the issue of minimum sentences and whether they perform any proper role in sentencing. As I understand it, the principles of sentencing, the benefit from sentencing is that sentences would act as a denunciation of unlawful conduct, a deterrence of similar conduct in the future and provide overall protection to society.

Would you not agree that, at least in relation to the denunciation of unlawful conduct, minimum sentences represent at least that — a statement by legislators that drug trafficking and drug production are not acceptable? If you are involved in it, you must pay a minimum penalty. Will that act as a deterrent and prevent anyone in the future from trafficking and producing drugs? Perhaps it will not. In some cases, the deterrent factor may not be as effective. Would you not agree that, as representing society's statement of where it stands on the trafficking and production of drugs, it clearly represents a denunciation and to that effect is entirely consistent with the principles of sentencing?

**Mr. Krongold:** Just to clarify, do you mean that in the context of drug offences around young people?

**Senator Wallace:** No, I mean it in the context of Bill C-15 in total.

**Mr. Krongold:** I guess the question is not whether it is a laudable statement, and no doubt it is, but whether in operation it will serve to make our communities safer and whether it has the potential in many cases to operate unfairly and inequitably. Many situations are covered by this bill where the minimum sentence will frequently have no effect. For example, there was a lot of discussion by the Honourable Minister of Justice about importation of cocaine or heroin. An importer of cocaine or heroin for the purpose of trafficking would count himself very lucky to get a one-year, or even a two-year or three-year penitentiary sentence.

**Senator Angus:** You would have to have a good lawyer.

**Mr. Krongold:** You would need a very good lawyer, maybe more than that, to get a sentence such as that. I do not think there is any doubt that the community is well aware or that an informed community that looks at the way sentencing laws are applied now will be well aware that the courts already treat drug crimes very seriously, especially when they implicate vulnerable communities.

La question touche vraiment la situation où les jeunes vulnérables sont concernés en tant que délinquants, et si ce devrait être aussi pris en compte. Selon moi, et aussi selon la Criminal Lawyers' Association, les juges sont dans la situation idéale pour tenir compte de la vulnérabilité des jeunes, tant en ce qui concerne l'atténuation de la peine que son augmentation.

**Le sénateur Wallace :** Ce que vous dites nous ramène à la question des peines minimales et si elles ont un rôle pertinent dans la détermination de la peine. À ce que je comprends des principes de la détermination de la peine, l'avantage de la détermination de la peine, c'est que les peines tiendraient lieu de dénonciation d'une conduite illicite, de facteur de prévention de toute conduite similaire à l'avenir, et assureraient la protection générale de la société.

Ne seriez-vous pas d'accord pour dire, du moins en ce qui concerne la dénonciation de la conduite illicite, que les peines minimales représentent au moins cela — une affirmation par les législateurs que le trafic et la production de drogues ne sont pas acceptables? Si on y participe, on sera passible d'une pénalité minimale. Est-ce que ceci agira comme facteur de dissuasion et préviendra quiconque de faire du trafic de drogues ou d'en produire à l'avenir? Peut-être que non. Dans certains cas, l'effet de dissuasion pourrait ne pas être aussi vif. Ne seriez-vous pas d'accord pour dire qu'en tant que véhicule de la déclaration de la société relativement à sa position face au trafic et à la production de drogues, ceci constitue clairement une dénonciation et, à cette fin, est tout à fait conforme aux principes de la détermination de la peine?

**M. Krongold :** À titre de précision, voulez-vous dire dans le contexte des infractions en matière de drogue concernant les jeunes?

**Le sénateur Wallace :** Non, je veux dire dans le contexte du projet de loi C-15 dans son ensemble.

**M. Krongold :** Je suppose que la question n'est pas à savoir si c'est un énoncé louable, et sans aucun doute, ce l'est, mais si en pratique, il servira à mieux assurer la sécurité de nos communautés, et s'il a le potentiel, bien souvent, d'être appliqué de manière injuste et inéquitable. Bien des situations qui sont prévues dans ce projet de loi sont assorties d'une peine minimale qui souvent, n'aura aucun effet. Par exemple, l'honorable ministre de la Justice parle beaucoup de l'importation de cocaïne ou d'héroïne. Un importateur de cocaïne ou d'héroïne aux fins de trafic se compterait bien chanceux de n'écoper que d'une peine d'un an, ou même de deux ou trois ans de pénitencier.

**Le sénateur Angus :** Il vous faudrait un bon avocat.

**M. Krongold :** Un très bon, à tout le moins, pour s'en tirer avec si peu. Je suis convaincu que la collectivité est bien informée ou qu'une collectivité informée, au vu de l'application actuelle des dispositions sur la détermination de la peine, sait bien que les tribunaux traitent déjà très sévèrement les crimes liés à la drogue, plus particulièrement s'ils sont commis aux dépens de collectivités vulnérables.

**Senator Milne:** You gentlemen heard the minister say that society will be safer if these people are off the streets. Will it be safer, given your earlier position that minimum sentences do not work?

**Mr. Downes:** This comes back to the point Mr. Krongold just made. A repeat offender who is importing quantities of crack cocaine, who is exploiting vulnerable people on the street, who is profiting from that and who is causing people to be addicted, no one disputes that that person should be punished.

**Senator Milne:** They would not get a minimum sentence anyway. They could get life.

**Mr. Downes:** For that person, this legislation is completely meaningless. That person would be going to jail for double-digit penitentiary time. Drug offences and armed robberies are the two crimes that, as defence lawyers, you know you are into big numbers.

Clearly, the issue of removal from society, that aspect of sentencing, is there because that person is gone. That is far removed from what this bill is about. We are talking about two different things.

**Senator Milne:** I have to agree with you.

When the minister was talking just now, he talked about the constitutionality of this bill and assured us that it is constitutional. He said nothing whatsoever about the fiduciary responsibility of Canada and the Canadian government to our Aboriginal people. In your opinion, how will this play out? Will this bill be eventually thrown out because of that? You mentioned that 90 per cent of the prison population in some provinces is Aboriginal.

**Mr. Downes:** All those types of constitutional challenges, particularly in relation to minimum sentences, have been difficult. It seems to me that if input from our members in the Yukon is correct, you may well have situations where someone, simply by virtue of their location and status, will go to jail when they would not elsewhere. As a factual basis, that seems to present a compelling ground to say that we might have a possible Charter problem here. It is difficult to say how the courts will rule on the Charter, but it is right there.

[Translation]

**Senator Rivest:** I would like to talk briefly about the relative erosion of judicial discretion or about your concerns that this bill will limit judicial discretion. Is your association concerned about some recent cases where the government, through various moves or legislative measures, has attacked judicial discretion which nonetheless remains a very important principle in our judicial system? Judges do not deal in generalities, but rather rule on specific cases involving specific accused persons. It is important that the process allow for some latitude of judgment. Can you give the committee other examples of the erosion of judicial discretion, aside from this bill providing for mandatory minimum sentences?

**Le sénateur Milne :** Vous avez entendu le ministre quand il a dit que la société serait plus en sécurité si ces criminels étaient mis à l'ombre. Le sera-t-elle, vu que vous avez affirmé que les sentences minimales ne fonctionnaient pas?

**M. Downes :** Ceci nous ramène à l'argument de M. Krongold. Personne ne conteste qu'un récidiviste qui importe de grosses quantités de crack, qui exploite les gens vulnérables dans la rue, qui les rend accros, mérite d'être puni.

**Le sénateur Milne :** De toute manière il n'obtiendrait pas une peine minimale. Il pourrait être condamné à perpétuité.

**M. Downes :** Pour ce criminel, cette loi ne veut absolument rien dire. Il serait condamné à une peine à deux chiffres. En tant qu'avocats de la défense, vous savez que les infractions en matière de drogue et les vols à mains armées sont les deux catégories de crimes qui sont très sévèrement punis.

Manifestement, la question du retrait de la société, cet aspect de la peine, elle se pose parce que cette personne n'est plus là. On est loin de l'objectif du projet de loi. Nous parlons de deux choses différentes.

**Le sénateur Milne :** Je suis obligée d'être d'accord avec vous.

Tout à l'heure, le ministre nous a assuré que le projet de loi était constitutionnel. Il n'a pas dit un mot de la responsabilité fiduciaire du Canada et du gouvernement du Canada à l'égard de nos Autochtones. D'après vous, qu'arrivera-t-il au projet de loi? Sera-t-il invalidé pour cette raison? Vous avez dit que, dans certaines provinces, 90 p. 100 de la population carcérale est constituée d'Autochtones.

**M. Downes :** Tous ces types de problèmes constitutionnels, particulièrement ceux qui ont rapport avec les peines minimales, ont été difficiles. Si les renseignements fournis par nos membres du Yukon sont exacts, il pourrait arriver, il me semble, que quelqu'un risque la prison, uniquement à cause de sa situation et de l'endroit où il se trouve. Cette éventualité semble constituer un motif impérieux pour redouter un éventuel problème en regard de la Charte. Il est difficile de prévoir les jugements des tribunaux à l'égard de la Charte, mais c'est quelque chose d'évident.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Je voudrais brièvement revenir sur le principe de l'érosion toute relative ou sur votre crainte des limitations apportées à la discrétion des juges par ce projet de loi. Est-ce que vous avez d'autres exemples récents qui inquiètent votre association selon lesquels le gouvernement, par différents gestes ou différentes législations, s'attaque au principe de la discrétion des juges qui est quand même très important dans notre système judiciaire. Les juges ne décident pas sur des généralités mais sur des cas spécifiques avec un accusé particulier. Donc, il doit avoir une marge de manœuvre. Est-ce que vous avez d'autres exemples à signaler au comité, à part ce projet de loi avec les peines minimales obligatoires?



[English]

**Mr. Downes:** That is interesting, senator, because I made note of that issue when the minister was speaking. Sentencing comes to mind. We have looked at the erosion of the availability of conditional sentences. Judges have been told that they cannot impose conditional sentences for certain offences. It seems that list may be growing. We have also seen provincial attorneys general provide directives to Crowns that they shall not agree to conditional sentences in certain situations.

Offences involving guns and weapons are another obvious important example where minimum sentences have played a role. Minimum sentences for white-collar crime have been discussed. The other one — and, the minister made reference to this — was with respect to the faint-hope clause. It is not just the discretion that is being taken away from judges; it is being taken away from the people. That faint-hope clause relies on multiple levels of screens. Ultimately, it is a jury of your peers who decides whether you get the faint-hope clause, not a judge. That is an erosion of the people's ability to have input on that. Quebec is particularly interesting in this regard. Those are the examples that come to mind.

**Senator Rivest:** I totally share your view.

**Senator Watt:** In your presentation, Mr. Downes, you used the Yukon as an example. I was not quite sure whether you were just using it as an example or that you had some specific knowledge about the Yukon.

You probably heard my questions to the minister about the lack of facilities and the lack of counselling services that need to be available. You are probably aware that I come from the North. I am very much concerned about the well-being of the people in the North. We have a high number of substance users in the North, and I think we are heading in the direction that we will have orphans running around in the Arctic soon if this law comes into effect. I want to ensure that I address that aspect of it.

You have raised the fact that partial facilities exist in the Yukon, but do you have any knowledge about the facilities, for example, in Nunavik or Nunavut? I believe they are in the same category as the Yukon. To my knowledge, no facilities exist there, unless you can enlighten me in that area. Due to that factor, what will this bill do to us? How will this help us? How will it be beneficial for us?

As the minister indicated, we would like to get offenders off the streets. If that is the case, you have already heard what I have had to say, namely, that we will have many orphans running around because their parents will be locked up. Could you make a comment on that?

[Traduction]

**M. Downes :** Voilà qui est intéressant, parce que j'ai pris note de ce problème pendant que le ministre parlait. La question de la détermination de la peine vient à l'esprit. Nous avons examiné la question de l'érosion de la possibilité d'imposer des sentences conditionnelles. Les juges se sont fait dire qu'ils ne pouvaient pas en imposer pour certaines infractions. La liste de ces interdictions semble s'allonger. Nous avons également vu des procureurs généraux de certaines provinces donner comme directives aux avocats de la Couronne de ne pas acquiescer à des sentences conditionnelles dans certaines situations.

Les infractions à main armée sont un autre exemple évident et important de catégorie où les peines minimales ont joué un rôle. On a discuté des peines minimales pour la criminalité des cols blancs. Une autre catégorie, que le ministre a mentionnée, est celle de la clause de la dernière chance. On ne retire pas uniquement aux juges leur pouvoir discrétionnaire. On le retire également au peuple. Cette clause de la dernière chance fonctionne à la manière d'un tamis à plusieurs étages. En fin de compte, c'est un jury constitué de pairs de l'accusé, et non un juge, qui décide si on lui donnera une dernière chance. On érode ainsi le pouvoir du peuple de se prononcer. Le Québec est particulièrement intéressant à cet égard. C'étaient les exemples qui me sont venus à l'esprit.

**Le sénateur Rivest :** Je partage entièrement votre point de vue.

**Le sénateur Watt :** Dans votre présentation, monsieur Downes, vous avez pris le Yukon comme exemple. Était-ce un exemple possible parmi d'autres ou bien possédez-vous une connaissance particulière du Yukon?

Vous avez probablement entendu mes questions au ministre au sujet du manque d'installations et du manque de services de consultation, qu'il faut rendre accessibles. Vous savez probablement que je viens du Nord. Le bien-être des habitants de cette région me préoccupe beaucoup. On y trouve beaucoup de toxicomanes, et je crains que nous nous dirigeons vers une situation où l'Arctique fourmillera bientôt d'orphelins, si cette loi entre en vigueur. Je veux m'assurer que je m'attaque à cet aspect du projet de loi.

Vous avez relevé le fait que des installations partielles existent au Yukon, mais avez-vous une connaissance de ces installations, par exemple dans le Nunavik ou le Nunavut? Je pense qu'ils entrent dans la même catégorie que celles du Yukon. À ma connaissance, il n'y existe aucun établissement, ou bien vous me corrigerez si je me trompe. À cause de cette situation, on peut se demander ce que le projet de loi nous apportera. Comment nous aidera-t-il? Comment nous sera-t-il bénéfique?

À l'instar du ministre, nous aimerions que les criminels se retrouvent en prison. Si on réussit, vous avez bien entendu ce que j'en pense, c'est-à-dire que nous aurons à nous occuper de beaucoup d'orphelins, parce que leurs parents seront incarcérés. Pourriez-vous nous faire connaître votre opinion là-dessus?

**Mr. Downes:** I picked the Yukon because, in the short time I had to prepare for coming here today, that was specific information I received from a member there. I cannot tell you about any of the other specific places.

In terms of your comment, the minister did place a great deal of emphasis on wanting to help people and get them into treatment. To the extent that those services are not available in so many places, that is the difficulty that we have. That is in the legislation in order to mitigate against the harshness of mandatory minimum sentences. If it is not available, that is the problem we have.

**Senator Watt:** Realizing the distance we are talking about here, the transportation costs, do you see anything in the bill that has addressed that situation? That is, where the government would be obliged to cover the cost of transporting those people from the High Arctic to the South to get treatment?

**Mr. Downes:** I did not see anything in the bill, senator.

[Translation]

**Senator Carignan:** You talked about the link between the imposition of mandatory minimum sentences and a decrease in crime levels. You seem to be demanding a high standard of proof that such a link does in fact exist. We are not dealing here with an exact science. Reported or unreported crime can be influenced by multiple factors.

Do you not think that you are being a little harsh when you say that there is no evidence pointing to a link between mandatory minimum sentences and a decrease in crime? The minister's position seems rather practical. If a person is off the street, then he is no longer able to engage in trafficking activities. Demanding statistical evidence or a study establishing a link between minimum sentences and a reduction in crime is effective enough. Do you not think that you are demanding an overly high standard of proof?

[English]

**Mr. Downes:** Perhaps that would be asking for a high standard of proof. With respect, I am asking for any proof because it has never been tendered. When one is passing legislation to require people to go to jail, one would think that that evidence would be available. I have read the committee proceedings in the House of Commons, where that question was put constantly. From any country anywhere, where is the evidence?

The United States is currently backing away from mandatory minimum sentences, such as in California where their prisons are bursting at the seams, and they have not seen any consequent effect on crime reduction. I would say that the onus is on the government to provide the evidence that what they are doing by proposing mandatory minimums will have a positive effect on people's safety and security, but it is not there. We are not asking for perfection. Obviously, many factors are involved, but some evidence should be available.

**M. Downes :** J'ai choisi le Yukon parce que, dans le court délai qui m'a été imparti pour préparer mon témoignage aujourd'hui, je disposais de renseignements précis que j'avais reçus d'un membre de notre association de là-bas. Je ne peux rien vous dire au sujet d'autres endroits précis.

Pour ce qui concerne vos observations, le ministre a beaucoup insisté sur sa volonté d'aider les gens et de les faire traiter. La difficulté que nous éprouvons, c'est l'inaccessibilité de ces services à tant d'endroits. Si ces services ne sont pas accessibles, nous avons un problème.

**Le sénateur Watt :** Vu les distances et les coûts de transport, d'après vous, quelque chose a-t-il été prévu dans le projet de loi pour corriger cette situation? C'est-à-dire que l'État serait obligé de payer les frais de transport des toxicomanes du Haut-Arctique vers le Sud pour qu'ils soient traités?

**M. Downes :** Je ne vois rien à ce sujet dans le projet de loi.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Vous avez traité du lien entre l'imposition de peine minimale obligatoire et la réduction de la criminalité. Vous semblez mettre un fardeau de preuve très élevé pour démontrer qu'il existe un lien. Nous sommes dans un milieu qui n'est pas de science exacte, il y a une multitude de facteurs qui peuvent influencer la criminalité déclarée ou non déclarée.

Vous ne trouvez pas que vous êtes un peu sévère dans vos commentaires quand vous dites qu'il n'y a pas de preuves entre l'imposition de peine minimale obligatoire et la réduction de la criminalité? Quand j'écoute le ministre, l'approche est assez pratique, c'est-à-dire si l'individu est sorti de la rue, au moins il ne posera plus de geste et de trafic. C'est assez efficace d'exiger une preuve statistique ou par étude d'un lien entre une peine minimale et la réduction de la criminalité. Vous ne trouvez pas que vous êtes trop sévère?

[Traduction]

**M. Downes :** Peut-être cela demanderait-il une norme rigoureuse de preuve. Sans vouloir vous contredire, je me contenterais de n'importe quelle sorte de preuve, parce qu'elle n'a jamais été administrée. Quand on adopte un projet de loi qui condamne des gens à l'incarcération, on serait fondé de croire que cette preuve existe. J'ai lu les procès-verbaux du comité de la Chambre des communes où la question a constamment été posée. Peu importe le pays, où est la preuve?

Actuellement, aux États-Unis, on commence à éviter les peines minimales obligatoires, par exemple en Californie, où les prisons débordent, sans que cela ait eu un effet notable sur la réduction de la criminalité. Je dirais que c'est au gouvernement de prouver que sa proposition de peines minimales aura un effet positif sur la sécurité publique, mais, cette preuve, il ne nous l'a pas donnée. Nous n'exigeons pas la perfection. Il est évident que de nombreux facteurs jouent, mais on devrait pouvoir disposer de certaines preuves.



[Translation]

**Senator Carignan:** Speaking of examples, earlier you said that never, or rarely have you seen one of your clients receive the sentence that could have been imposed in his case. Perhaps that is somewhat normal, given that Crown attorneys and judges differ from case to case. If a minimum sentence is set out in the legislation and was public knowledge, do you not think that it could have a deterrent effect?

Let me quickly give you an example, namely the case of marijuana grow operations in residential homes. Based on my experience, criminal groups pay the rent or mortgage on a home and the persons involved agree to remain silent if they are caught. They plead guilty and spend six months in jail.

If the minimum sentence for this offence was set at three years and was well publicized, do you not think these individuals would think twice about growing marijuana?

[English]

**Mr. Downes:** Senator, you make many interesting points. When I talk about the clients and their views of penalty, I am saying that, in my experience, what deters people from committing crimes is not the idea of how many years they will get, but rather whether they think they will be caught. Particularly with respect to importing or marijuana grow-ops, I would prefer people to have a better sense that police will be resourced to investigate and prosecute the crime. That is a greater deterrent in my view than people knowing how many years they will receive for the type of crime they commit. That does not factor into their approach to criminal behaviour for the most part, and not in every case, of course. The message can go out about the community's disapproval of a grow-op, for example, without it necessarily requiring a minimum sentence.

Your issue about the grow-ops is interesting because often in the situation you describe, the person we call "the sitter" watches the grow-op. That person is usually desperate for money and being exploited by the bigger kingpins. That is where the effort should be — at the high level — not toward the person being used, as you put it, by criminal organizations.

[Translation]

**The Chair:** I am sorry to have to interrupt you, but Senator Joyal will have the last question. I will then ask senators to think of some questions that they would like to put to the witnesses, who could then provide us with their answers in writing.

[English]

**Senator Joyal:** In your practice as a criminal defence lawyer, are you aware of a substantial increase in those types of criminal offences in recent years?

**Mr. Krongold:** It is difficult for us to comment on that from anecdotal experience. Certainly, it does not appear to me that a significant increase has occurred; the statistics would back me up

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Vous avez parlé d'exemples tout à l'heure, à savoir que vous n'avez jamais vu un de vos clients, ou très rarement, connaître la peine pour laquelle il était susceptible d'être puni. C'est peut-être un peu normal, étant donné que c'est différent d'un procureur de la Couronne à un autre et c'est aussi différent d'un juge à l'autre. Si la sentence minimale était fixée dans la loi, qu'elle était publique et publicisée, ne pensez-vous pas que cela pourrait avoir un effet dissuasif?

Je vais vous donner un exemple, rapidement; celui concernant la culture de la marijuana dans les résidences. D'expérience, ce sont des groupes criminalisés qui paient le loyer et l'hypothèque des individus qui ont consigné de silence s'ils se font prendre, qui plaident coupable et écotent de six mois d'emprisonnement.

S'il y a une peine minimale de trois ans et que c'est un fait connu, ne pensez-vous pas qu'ils vont y penser à deux fois avant de faire la culture de marijuana?

[Traduction]

**M. Downes :** Vous soulevez de nombreux points intéressants. D'après mon expérience et l'opinion de mes clients sur les peines, le facteur dissuasif n'est pas le nombre d'années dont le crime est passible, mais c'est plutôt l'idée d'être attrapé. En ce qui concerne l'importation ou la culture de marijuana, notamment, je préférerais que les gens sachent que la police disposera des ressources pour enquêter et poursuivre les criminels. D'après moi, cette information a un effet plus dissuasif que le fait de savoir de combien d'années tel crime est passible. De manière générale, bien sûr, ce chiffre n'infléchit pas le comportement criminel. Par exemple, on peut faire savoir que la collectivité a une opinion défavorable des installations de culture, sans nécessairement exiger une peine minimale pour ceux qui les utilisent.

Ce que vous dites au sujet des installations de culture est intéressant parce que, souvent, dans la situation que vous décrivez, leur surveillant, qui a désespérément besoin d'argent, est exploité par les gros bonnets de la drogue. C'est à ces gros bonnets qu'il faudrait s'en prendre et non à la personne exploitée, comme vous le dites, par les organisations criminelles.

[Français]

**La présidente :** Je suis désolée de devoir vous interrompre, mais la dernière question ira au sénateur Joyal. Ensuite, je vais demander aux sénateurs de penser à des questions qu'ils pourraient poser aux témoins en leur demandant de nous fournir des réponses écrites.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** En tant que criminaliste de la défense, avez-vous observé une augmentation notable de ce type de délit, ces dernières années?

**M. Krongold :** Il est difficile pour nous de formuler des observations à ce sujet, parce que nos renseignements sont anecdotiques. Bien sûr, d'après moi, l'augmentation n'a pas été

on that, I believe. That question could be answered more fulsomely by someone with broader statistical information. We can speak only anecdotally.

**Mr. Downes:** I suspect that the one increase you might find is in grow-op activity in certain areas of the country, such as British Columbia, for example. I would suspect that has a great deal to do with police enforcement rather than with penalty provisions. I am speaking somewhat impressionistically.

**Senator Joyal:** I asked you the question because I wondered whether we are legislating a perception vehicle through the media or whether we are facing a problem that has reached such a level that we need to change the context in which the law is applied.

**Mr. Krongold:** There seems to be a perception, perhaps a misperception, about the leniency with which drug offences are currently treated. Generally, in my experience in Ontario, trafficking in even small quantities of Schedule I substances will start with a person receiving a jail sentence, usually in the range of around six months if not significantly more. It is our position at the Criminal Lawyers' Association that, to a certain extent, Bill C-15 is a cure for which there is no known disease and that it addresses a misperception. Perhaps it would be better to try to correct the misperception rather than to try to remedy a problem that does not exist.

**The Chair:** I will ask Senator Angus, Senator Chaput and Senator Nolin on a second round if they could put their questions, but I will ask the witnesses to respond in writing. When we do that, we follow up with a letter from the clerk identifying the question you were asked so that you do not have to take shorthand.

**Senator Angus:** I must say that this is not the most satisfactory way of dealing with this, and I am inclined to not ask my question, but I will. Gentlemen, you have heard the minister both times that he testified this morning, what he said as to the intent of the proposed legislation and what he is trying to accomplish.

Would you agree that the bill covers quite a bit, apart from the provision on minimum sentences. I understand that the answers will be in writing.

**The Chair:** No one likes to do it this way, but it is better than not having an opportunity to put your questions.

**Senator Angus:** I understand that both of you are critical of the bill with respect to the provision on mandatory minimum sentences because, in your view, it will increase the costs of the administration of justice and you feel it contains provisions that are discriminatory, in particular against certain elements of society, namely, Aboriginal peoples.

Are you critical of any other elements in the bill? Is there anything that the minister said he is trying to accomplish that you agree will be accomplished through the bill? You heard Senator Campbell say that he agrees with many provisions in the bill

sensible; j'imagine que les statistiques corroboreraient ce que j'avance. Quelqu'un de mieux bardé de statistiques pourrait vous répondre de façon plus détaillée. Nous ne pouvons que rapporter des anecdotes.

**M. Downes :** Je soupçonne que les installations de culture dans certaines régions du pays, en Colombie-Britannique par exemple, ont connu une augmentation. Je soupçonnerais également que le phénomène a beaucoup à voir avec l'intervention policière plutôt qu'avec les dispositions sur la longueur des peines. C'est mon impression.

**Le sénateur Joyal :** Je vous ai posé la question parce que je me demandais si nous sommes en train de légiférer une perception véhiculée par les médias ou si nous affrontons un problème qui a atteint un tel niveau de gravité que nous devons changer le contexte d'application de la loi.

**M. Krongold :** Il semble y avoir une perception, une mauvaise perception peut-être, de la clémence avec laquelle les infractions en matière de drogue sont actuellement traitées. En général, d'après mon expérience qui se situe en Ontario, le trafic de petites quantités de stupéfiants inscrits dans l'annexe I de la loi est passible, au premier accroc, d'une peine de prison d'environ six mois si ce n'est pas sensiblement davantage. La Criminal Lawyers' Association estime que, dans une certaine mesure, le projet de loi C-15 est une cure à laquelle ne correspond aucune maladie connue et qu'il répond à une perception défavorable. Peut-être serait-il mieux d'essayer de corriger cette perception plutôt que d'essayer de corriger un problème qui n'existe pas.

**La présidente :** Je demande aux sénateurs Angus, Chaput et Nolin de poser une deuxième série de questions, s'ils le peuvent, mais aux témoins de répondre par écrit. Quand nous procédons ainsi, la greffière envoie une lettre de relance énonçant la question qui vous a été posée, ce qui vous évite de prendre des notes sténographiques.

**Le sénateur Angus :** Je dois vous dire que ce n'est pas la façon la plus satisfaisante de procéder. Je n'ai pas envie de poser ma question, mais je le ferai néanmoins. Messieurs, vous avez entendu le ministre exposer, dans ses deux témoignages de ce matin, l'objet du projet de loi et ce qu'il cherchait à accomplir.

Seriez-vous d'accord pour dire que le projet de loi, si l'on excepte la disposition sur les peines minimales, est très ambitieux? Je comprends que vous répondrez par écrit.

**La présidente :** Personne n'aime cette façon de faire, mais c'est mieux que de ne pas pouvoir poser de questions.

**Le sénateur Angus :** Je comprends que vous êtes tous deux critiques à l'égard du projet de loi, pour ce qui concerne la disposition sur les peines minimales obligatoires — parce que, d'après vous, elle fera augmenter les frais d'administration de la justice — et pour ce qui concerne des dispositions discriminatoires, notamment contre certains éléments de la société, c'est-à-dire les Autochtones.

Avez-vous les mêmes sentiments à l'égard d'autres aspects du projet de loi? Êtes-vous d'accord avec le ministre sur des choses que le projet de loi permettra de réaliser? Vous avez entendu le sénateur Campbell, qui se dit d'accord avec de nombreuses



because it is tough on crime and will help to reduce this perception, which I put to you is not false. People are afraid, and the bill is directed against organized crime. Is it not a fact that there is fear in the community, and that we require a message to allay these fears so that people might have a safer environment.

**The Chair:** That is quite a long list of questions, Senator Angus.

[Translation]

**Senator Chaput:** In your opinion, what purpose will Bill C-15 really serve? If the aim of the bill is to reduce crime and protect the public, how could anyone possibly object? Everyone wants to lower the crime rate and protect the public. The minister stated the following in his presentation and I quote:

[English]

If you bring drugs into Canada, you are looking at prison time.

[Translation]

The bill will punish traffickers who want to bring drugs into Canada. The bill will punish those who buy the drugs and then sell them back to other people. It punishes drug growers in Canada as well as drug traffickers and users. However, do you not think that the bill is discriminatory in that it mainly punishes Canada's most vulnerable groups, namely aboriginals and youths?

**Senator Nolin:** I would like to correct a few things. In fact I have a few more questions.

**The Chair:** Your final question, please.

[English]

**Senator Nolin:** All my questions will deal with section 10 of the Controlled Drugs and Substances Act, CDSA. First, concerning the aggravating conditions that we see in section 10(2) of the CDSA, it is my understanding that the bill is basically saying that if there is a mandatory minimum, section 10(2) will not apply.

Considering the proposed new section 10(4) in the bill, to be fair to the minister and the department, we have talked at length about the drug treatment courts, but we have to be fair. The bill also refers to an "or" with respect to section 720(2) of the Criminal Code that accepts as a mitigating factor those provincial treatment centres or programs, which is brand new. It was an old bill agreed to by us in 1995, but it came into force only last year.

I would like your comments. I understand this question of uniformity of the law and that all individuals in Canada should be entitled to all the benefits of the law. If they are not, the question

dispositions du projet de loi parce qu'elles sont sévères contre la criminalité et qu'elles permettront de dissiper la perception actuelle, qui, je vous l'avoue, n'est pas dénuée de fondement. Les gens ont peur, et le projet de loi a le crime organisé dans sa mire. N'est-il pas vrai que la peur s'est installée dans la collectivité et que nous avons besoin d'un message pour l'apaiser, afin que les gens puissent avoir un environnement plus sûr.

**La présidente :** Sénateur, c'est toute une liste de questions.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** À quoi peut répondre le projet de loi C-15 réellement d'après vous? Si l'objectif de ce projet de loi est de réduire la criminalité et de protéger le public, personne ne peut être contre ce genre d'objectif. Nous voulons tous réduire la criminalité et protéger le public. Le ministre a dit dans sa présentation et je cite :

[Traduction]

L'importation de drogue au Canada est passible de prison.

[Français]

Les trafiquants qui veulent importer de la drogue au Canada seront punis par ce projet de loi. Ce projet de loi punit ses trafiquants qui la font venir au Canada. Ce projet de loi punit ceux qui achètent cette drogue et la revendent? Il punit ceux qui font la culture de la drogue au Canada et qui la revendent et qui la consomment. Mais est-ce qu'il n'est pas discriminatoire dans le sens qu'il punit surtout la population la plus vulnérable que nous avons au Canada ici, c'est-à-dire les Autochtones et nos jeunes?

**Le sénateur Nolin :** Vous me permettrez de vous corriger, ce ne sera pas la dernière, j'en ai quelques unes.

**La présidente :** Les dernières.

[Traduction]

**Le sénateur Nolin :** Toutes mes questions concernent l'article 10 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. D'abord, pour ce qui concerne les conditions aggravantes qui sont énumérées dans le paragraphe 10(2), je crois comprendre que le projet de loi porte fondamentalement que, en cas de peine minimale obligatoire, cet article ne s'applique pas.

Sur le nouveau paragraphe 10(4) du projet de loi, en toute justice pour le ministre et le ministère, nous avons longuement parlé des tribunaux de traitement de la toxicomanie. Nous devons toutefois être justes. Le projet de loi renvoie facultativement au paragraphe 720(2) du Code criminel, selon lequel l'existence de centres ou de programmes provinciaux de traitement est un facteur atténuant, ce qui est tout à fait nouveau. C'était un vieux projet de loi auquel nous avons acquiescé en 1995, mais qui n'est entré en vigueur que l'année dernière.

J'aimerais connaître vos observations. Je comprends la nécessité pour la loi de s'appliquer uniformément et le droit que possèdent tous les Canadiens de jouir de tous les avantages prévus

then arises of how to at least give options to individuals; that refers to the North and those who are not living in those magnificent, huge urban centres.

Nevertheless, section 720(2) of the Criminal Code is in force, even if no federal treatment centre is accessible, if a provincial treatment program exists — and I assume the code means provincial and territorial. I would like to hear your comments on that.

[Translation]

**The Chair:** That was not the last question. Senator Carignan will have the final question.

**Senator Carignan:** When I first began practising law, I noticed that some lawyers would “shop around” for a Crown attorney or for a judge so that their case could be tried before a judge who had a more favourable bias toward a specific type of offence or accused. Does this still happen today? Has this practice been documented and if so, do you have the evidence to prove it?

[English]

**The Chair:** Mr. Downes and Mr. Krongold, thank you so much. Let me repeat that we are very grateful to you for being here at all, but doubly grateful for your forbearance and patience with the very unusual format that we followed this morning.

We look forward to your written answers. In the meantime, we thank you for your presentation and answers this morning because they will be very helpful to us as we go forward in our study of this bill.

**Senator Nolin:** While we are in the invitation phase and welcoming their written expertise, would it be acceptable to you that if you can access any more quality research that you think would help us understand your testimony, can you offer it to this committee, please?

**The Chair:** Of course. Senator Nolin is, among many other things, the deputy chair of this committee. His requests carry weight.

Thank you so much. Colleagues, this meeting stands adjourned.

(The committee adjourned.)

par la loi. Sinon, il faut se demander comment offrir au moins des solutions de rechange aux habitants du Nord et à ceux qui ne vivent pas dans de magnifiques et gigantesques centres urbains.

Le paragraphe 720(2) du Code criminel est néanmoins en vigueur, même si aucun centre fédéral de traitement n'est accessible, si un programme provincial de traitement existe — et je suppose que le code assimile *provincial* et *territorial*. J'aimerais entendre votre point de vue sur ça.

[Français]

**La présidente :** Ce n'était pas la dernière. Elle viendra du sénateur Carignan.

**Le sénateur Carignan :** Oui, quand j'ai commencé à pratiquer comme avocat, j'ai été témoin d'une pratique que certains avocats “magasinaient” le procureur de la Couronne ou le juge de façon à être entendu selon le type de cause devant un juge qui est plus favorable à ce type d'accusation ou à ce type d'accusé. Est-ce que cette pratique existe toujours? Est-ce qu'elle est documentée? Et si oui, avez-vous des documents?

[Traduction]

**La présidente :** Messieurs Downes et Krongold, je vous remercie beaucoup. Nous vous sommes très reconnaissants, je vous le répète, d'être venus et doublement reconnaissants de votre tolérance et de votre patience devant la manière inhabituelle de fonctionner que nous avons employée ce matin.

Nous avons hâte de connaître vos réponses écrites. Entre-temps, nous vous remercions de vos témoignages et de vos réponses parce qu'ils nous aideront beaucoup dans la poursuite de l'étude du projet de loi.

**Le sénateur Nolin :** Parlant de hâte de connaître et puisque nous sommes à l'étape des invitations, accepteriez-vous, si vous pouvez avoir accès à d'autres travaux de recherche de qualité qui, selon vous, nous aideraient à comprendre votre témoignage, de bien vouloir les offrir au comité?

**La présidente :** Bien sûr. Le sénateur Nolin est, entre beaucoup d'autres choses, vice-président du comité. Il exerce beaucoup d'influence.

Merci beaucoup. Chers collègues, la séance est levée.

(La séance est levée.)



## APPENDIX

## Appendix 5900-2.40/L1-C-15, 15 "1"

Follow-up questions from appearance before the  
Standing Senate Committee on Legal and Constitutional —  
Answers from Howard Krongold

**Senator Angus:** Would you agree that the bill covers quite a bit, apart from the provision on minimum sentence. I understand that the answers will be in writing.

**The Chair:** No one likes to do it this way, but it is better than not having an opportunity to put your questions.

**Senator Angus:** I understand that both of you are critical of the bill with respect to the provision on mandatory minimum sentences because, in your view, it will increase the costs of the administration of justice and because you feel it contains provisions that are discriminatory, in particular against certain elements of society — Aboriginals. Are you critical of any other elements in the bill? Is there anything that the minister has said that he is trying to accomplish with which you agree will be accomplished through the bill? You heard Senator Campbell say that he agrees with many things in the bill because it is tough on crime and will help to reduce this perception, which I put to you is not false. People are afraid and the bill is directed against organized crime. Is it not a fact that there is fear in the community, and that we require a message to allay these fears so that people might have a safer environment.

*This Bill will not make people safer. Those who are truly dangerous already receive sentences the same as, or in excess of, those provided for in this Bill. The people who will be adversely affected by this Bill are those who do not—at least prior to their incarceration—present a real danger to their communities.*

*I am also concerned that the premise of this question may be faulty: I do not believe that Canadians as a whole feel generally insecure in their communities. I think it bears asking whether some of the feelings of insecurity that people experience is a result of legislation of this sort, rather than the other way around. If Canadian are constantly told by their leaders that they are unsafe; that current sentencing laws are too lax and permit dangerous criminals to wander the streets unchecked; and that judges cannot be trusted to protect them, invariably some will begin to feel insecure. At the same time, we are presented with unquestionable evidence that crime rates continue to fall, as they have done for years.*

*In view of this, I think it should be asked whether legislation, which will not make us safer and will create injustices, is an appropriate way to respond to misperceptions about public safety.*

## ANNEXE

## Annexe 5900-2.40/L1-C-15, 15 "1"

Questions complémentaires après comparution devant  
le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et  
constitutionnelles — Réponses de Howard Krongold

**Le sénateur Angus :** Êtes-vous d'avis que le projet de loi englobe beaucoup de choses, en plus de la disposition sur la peine minimale? Si je comprends bien, les réponses seront données par écrit.

**La présidente :** Personne n'aime procéder de cette façon, mais mieux vaut agir ainsi que de ne pas avoir l'occasion de poser ses questions.

**Le sénateur Angus :** Si je comprends bien, vous voyez tous deux le projet de loi d'un œil critique en ce qui concerne la disposition sur les peines minimales obligatoires parce que, à votre avis, le texte de loi fera augmenter les coûts de l'administration de la justice et renferme des dispositions discriminatoires, en particulier contre certains éléments de la société, les Autochtones. Y a-t-il d'autres éléments du projet de loi que vous désapprouvez? Y a-t-il un objectif que le ministre a dit s'être fixé et qui, selon vous, pourra être réalisé grâce au projet de loi? Vous avez entendu le sénateur Campbell dire qu'il souscrit au projet de loi à maints égards parce qu'il réprime sévèrement la criminalité et aidera à atténuer cette perception, qui n'est pas fausse, je vous l'accorde. Les gens ont peur et le projet de loi s'attaque au crime organisé. Les citoyens ont des craintes et nous devons envoyer un message pour atténuer leurs craintes et mieux protéger leur environnement.

*Le projet de loi ne protégera pas mieux les citoyens. Les personnes vraiment dangereuses se voient déjà infliger des peines équivalentes ou supérieures à celles prévues dans le projet de loi. Les personnes qui pâtiront de cette mesure législative sont celles qui — du moins avant leur incarcération — ne présentent pas un véritable danger pour la société.*

*Je crains aussi que toute cette question repose sur de fausses prémisses : je ne crois pas que les Canadiens en général éprouvent de l'insécurité dans leur collectivité. On peut se demander, à mon avis, si une partie de l'insécurité que ressent la population n'est pas le résultat de ce type de mesure législative, plutôt que le contraire. Si les Canadiens se font continuellement dire par leurs dirigeants qu'ils ne sont pas en sécurité, que les lois actuelles sur la détermination de la peine sont trop laxistes et permettent à de dangereux criminels de se promener librement dans les rues et qu'on ne peut pas se fier aux juges pour les protéger, il est inévitable que certains commencent à se sentir vulnérables. En même temps, les faits montrent indéniablement que le taux de criminalité est en baisse depuis des années.*

*Dans ces conditions, on devrait se demander si le projet de loi, qui ne protégera pas mieux la population et qui créera des injustices, est un moyen valable de contrer la fausse perception de la sécurité publique.*

**Senator Nolin:** All my questions will deal with section 10 of the CDSA. First, concerning the aggravating conditions that we see in paragraph 2 of section 10 of the CDSA, it is my understanding that the bill is basically saying if there is a mandatory minimum, section 2 will not apply; paragraph 2 of section 10 will not apply.

Considering the new paragraph 4 of section 10 of the CDSA, to be fair to the minister and the department, we have talked a lot about the drug courts and the drug treatment courts, but we have to be fair. The bill is also referring to an “or” with the actual section 720(2) of the code, which is brand new — we all agree it was an old bill agreed to by us in 1995, but it came into force only last year — that was accepting as a mitigating factor those provincial treatment centres or programs.

I want to have your comments. I understand this question of uniformity of the law and the fact that individuals in Canada should be entitled to all the benefits of the law. If they are not, there is a question at least to give options to individuals; that refers to the North and those who are not living in those magnificent, huge urban centres.

Nevertheless, section 720(2) of the code is in force even if there is no federal treatment centre, if there is a provincial one — and I assume the code means provincial and territorial. I would like to hear your comments on that.

*It is indeed important to address the court supervised programs described in s. 720 (2), and I regret that there was not the time to address this point during the hearings.*

*In short, s. 720 (2) will not address the inability of many Canadians to obtain exemption from the mandatory minimum sentences.*

*Firstly, I would reiterate our concerns that access to s. 720 (2) programs is also subject to Crown consent. I have already made lengthy submissions on the potential for unequal and arbitrary Crown screening, and my concerns that this may create unfairness, perhaps of constitutional dimensions.*

*Secondly, drug treatment programs are already under great strain, and I do not see any provision in this Bill which will help to alleviate that. Using Ottawa as an example, my experience is that there is essentially one non-religious drug treatment program that is open to accepting people on bail from the courts. This program has a constant backlog, and it is inconceivable that it will be able to keep up with demand if access to this program becomes a route to exemption from mandatory minimum sentences. The other program available in Ottawa is strongly religious, and obviously not appropriate for everyone on that basis. I think it is fair to think that smaller centres would typically have even less access to programming.*

*This Bill also does not address the lack of access to exemption in smaller centres and in the North.*

**Le sénateur Nolin :** Toutes mes questions porteront sur l'article 10 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. D'abord, pour ce qui touche les circonstances aggravantes mentionnées au paragraphe 2 de l'article 10, le projet de loi prévoit au fond, d'après ce que je peux voir, que l'article 2 ne s'appliquera pas s'il y a une peine minimale obligatoire; le paragraphe 2 de l'article 10 ne s'appliquera pas.

Au sujet du nouveau paragraphe 10(4) de la *Loi*, nous avons beaucoup parlé des programmes judiciaires et des tribunaux de traitement de la toxicomanie, mais il faut être justes envers le ministre et le ministère. Le projet de loi donne aussi deux possibilités avec le paragraphe existant 720(2) du *Code criminel*, qui est tout à fait nouveau — nous convenons tous que c'était une mesure législative adoptée en 1995, mais qui est seulement entrée en vigueur l'année dernière et qui admet comme circonstance atténuante les centres ou programmes de traitement agréés par la province.

J'aimerais connaître votre opinion. Je saisis bien la question de l'uniformité de la loi et le fait que les Canadiens devraient pouvoir bénéficier de tous les avantages de la loi. Si ce n'est pas le cas, il y aurait au moins lieu de donner des choix, ce qui s'applique aux personnes qui habitent dans le Nord et celles qui ne vivent pas dans nos magnifiques et immenses centres urbains.

Il reste que le paragraphe 720(2) du Code est applicable même s'il n'y a pas de centre de traitement fédéral, dans le cas où il existe un centre provincial — et je suppose que le Code fait allusion à des programmes fédéraux et provinciaux. J'aimerais avoir votre opinion là-dessus.

*Il est important, en effet, de se pencher sur les programmes judiciaires mentionnés au paragraphe 720(2) et je regrette que nous n'ayons pas eu le temps de traiter ce point au cours des audiences.*

*En résumé, le paragraphe 720(2) ne remédiera pas à l'incapacité de soustraire de nombreux Canadiens à une peine minimale obligatoire.*

*Premièrement, je déplore une fois de plus que l'accès aux programmes visés au paragraphe 720(2) doive être approuvé par l'État. J'ai déjà soumis de longs exposés sur la possibilité de décisions inégales et arbitraires de la part de l'État et sur ma crainte que cela n'entraîne des injustices, qui pourraient avoir des ramifications constitutionnelles.*

*Deuxièmement, les programmes de traitement de la toxicomanie subissent déjà de sérieuses contraintes, et je ne vois rien dans le projet de loi qui corrigera cette situation. À Ottawa, par exemple, j'ai constaté qu'il y a fondamentalement un seul programme de traitement non religieux qui accepte les personnes mises en liberté sous caution adressées par le tribunal. Ce programme a un arriéré constant, et il est inconcevable qu'il puisse répondre à la demande si son accès devient un moyen de soustraire quelqu'un à une peine minimale obligatoire. L'autre programme offert à Ottawa a un caractère très religieux et, pour cette raison, ne convient pas à tout le monde. Il est raisonnable de penser que l'accès à un programme serait encore plus difficile dans les petites localités.*

*En outre, le projet de loi ne remédie pas à l'absence de programmes dans les petits centres et dans le Nord.*



**Senator Chaput:** It is a repetition, but I'd like to put my question. In your opinion, what is the real objective of Bill C-15? If it's to reduce crime and protect the public, nobody can be against that. We all want to reduce crime and protect the public. The Minister said in his presentation, and I quote, "[translation] Traffickers who want to import drugs into Canada will be punished by this bill." So the bill would punish traffickers who bring drugs into Canada. It would punish those who buy drugs and resell them. It would punish those who feed the drug culture in Canada, those who deal in drugs and those who use them. But isn't it discriminatory, in that it would punish primarily the most vulnerable people we have here in Canada, in other words Aboriginal people and young people?

*It is the CLA's position that this Bill will in some cases force judges to impose disproportionately lengthy sentences on young and vulnerable Canadians. This applies equally to relatively low-culpability dealing — such as a young woman who sells her friend a few pills of ecstasy in a mall or near a school, which will attract a mandatory two-year penitentiary sentence under this Bill.*

*With respect to discrimination against Aboriginals, this Bill will inevitably have the effect of requiring the incarceration of Aboriginal persons who, as a result of section 718.2 (e) of the Criminal Code and the Supreme Court of Canada's decision in R. v. Gladue, [1999] 1 S.C.R. 688, would have been eligible for a non-custodial sentence. Given the undeniable historic overrepresentation of Aboriginal Canadians in penal institutions — a fact the Supreme Court of Canada recognized in Gladue — this Bill will exacerbate this pre-existing problem.*

*It should also be mentioned that the lack of availability of drug treatment courts and other treatment facilities in the North and in rural communities is likely to contribute to unequal treatment of Canadians.*

**Senator Carignan:** Yes, when I started my career as a lawyer, I witnessed a practice whereby some lawyers "shopped" for a Crown attorney or a judge depending on the type of case, so they could be heard by a judge who was more lenient with a certain kind of charge or a certain kind of accused. Does this practice still exist? Is it documented? If so, have you any documentation about it?

*I do not find this to be a common practice. The range of sentences imposed by judges is fairly consistent.*

**Le sénateur Chaput :** C'est un point qui a déjà été abordé, mais j'aimerais poser ma question. À votre avis, quel est le véritable objectif du projet de loi C-15? Si c'est de réduire la criminalité et de protéger la population, on ne peut pas être contre. Nous voulons tous réduire la criminalité et protéger la population. Dans sa présentation, le ministre a dit que le projet de loi punira les trafiquants qui importent de la drogue au Canada. Donc, le projet de loi punirait les trafiquants qui font entrer de la drogue au pays. Il punirait ceux qui achètent la drogue et la revendent. Il punirait ceux qui préservent la culture de la drogue chez nous, ceux qui vendent de la drogue et ceux qui en consomment. Mais est-ce qu'il n'est pas discriminatoire, en ce sens qu'il punirait surtout les Canadiens les plus vulnérables, autrement dit les Autochtones et les jeunes?

*La CLA est d'avis que le projet de loi obligera parfois les juges à imposer des peines démesurément longues à des jeunes et à des personnes vulnérables. Ce sera aussi le cas pour de petites transactions, comme une jeune femme qui vend à son amie quelques pilules d'ecstasy dans un centre commercial ou près d'une école et qui écopera d'une peine obligatoire de deux ans de pénitencier.*

*En ce qui concerne la discrimination contre les Autochtones, le projet de loi aura inévitablement pour effet d'entraîner l'incarcération d'Autochtones qui, en application de l'alinéa 718.2e) du Code criminel et de l'arrêt R. c. Gladue, [1999] 1 R.C.S. 688, de la Cour suprême du Canada, auraient été admissibles à une peine non privative de liberté. Comme il est indéniable que les Autochtones sont depuis longtemps surreprésentés dans les établissements carcéraux — fait reconnu par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Gladue —, le projet de loi aggravera un problème préexistant.*

*Il faut aussi mentionner que l'absence de tribunaux de traitement de la toxicomanie et d'installations de traitement dans le Nord et en milieu rural est susceptible d'accroître l'inégalité de traitement des Canadiens.*

**Le sénateur Carignan :** Au début de ma carrière d'avocat, j'ai constaté que certains avocats « magasinait » pour trouver un procureur de la Couronne ou un juge qui, selon la cause à l'étude, serait plus indulgent pour certains types d'accusations ou certains genres d'accusés. Cette pratique existe-t-elle encore? Y a-t-il des documents qui l'attestent? Si oui, avez-vous des documents à ce sujet?

*Je ne pense pas que ce soit une pratique courante. Les peines infligées par les juges sont relativement uniformes.*







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Thursday, October 8, 2009**

The Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice  
and Attorney General of Canada.

#### WITNESSES

**Wednesday, October 7, 2009**

*Department of Justice Canada:*

Catherine Kane, Acting Director General and Senior General  
Counsel, Criminal Law Policy Section.

**Thursday, October 8, 2009**

*Department of Justice Canada:*

Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Phil Downes, Representative.

*Criminal Lawyers' Association:*

Howard L. Krongold, Representative.

#### COMPARAÎT

**Le jeudi 8 octobre 2009**

L'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et  
procureur général du Canada.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 7 octobre 2009**

*Ministère de la Justice Canada :*

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale  
par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal.

**Le jeudi 8 octobre 2009**

*Ministère de la Justice Canada :*

Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

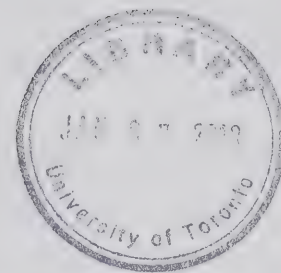
*Conseil canadien des avocats de la défense :*

Phil Downes, représentant.

*Criminal Lawyers' Association :*

Howard L. Krongold, représentant.





Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*  
The Honourable JOAN FRASER

*Présidente :*  
L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, October 21, 2009  
Thursday, October 22, 2009

Le mercredi 21 octobre 2009  
Le jeudi 22 octobre 2009

Issue No. 16

Fascicule n° 16

### Second and third meetings on:

Bill C-15, An Act to amend the Controlled  
Drugs and Substances Act and to make  
related and consequential amendments  
to other Acts

### Deuxième et troisième réunions concernant :

Le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant  
certaines drogues et autres substances  
et apportant des modifications connexes  
et corrélatives à d'autres lois

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	* LeBreton, P.C.
Baker, P.C.	(or Comeau)
Campbell	Milne
Carignan	Poulin
* Cowan	Rivest
(or Tardif)	Wallace
Joyal, P.C.	Watt

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Poulin replaced the Honourable Senator Chaput (*October 8, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente* : L'honorable Joan Fraser

*Vice-président* : L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs :

Angus	* LeBreton, C.P.
Baker, C.P.	(ou Comeau)
Campbell	Milne
Carignan	Poulin
* Cowan	Rivest
(ou Tardif)	Wallace
Joyal, C.P.	Watt

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Poulin a remplacé l'honorable sénateur Chaput (*le 8 octobre 2009*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 21, 2009

(32)

*[English]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:02 p.m., in room 257, East Block, the deputy chair, the Honourable Pierre Claude Nolin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Campbell, Carignan, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Wallace and Watt (9).

*In attendance:* Jennifer Bird and Robin MacKay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, September 17, 2009, the committee continued its consideration of Bill C-15, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 15.*)

**WITNESSES:***Department of Justice Canada:*

Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Royal Canadian Mounted Police:*

Chief Superintendent Pierre Perron, Director General, Criminal Intelligence;

Superintendent Bill Malone, Director, Organized Crime.

*Ottawa Police Service:*

Deputy Chief Sue O'Sullivan;

Inspector Jill Skinner.

The chair made an opening statement.

Mr. Saint-Denis answered questions.

The Honourable Senator Angus moved that the written answers provided by Howard Krongold to questions asked during the meeting of October 8, 2009 be appended to the committee proceedings (see Appendix 5900-2.40/L1-C-15, 15 "1").

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:33 p.m., the committee suspended.

At 6:36 p.m., the committee resumed.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 21 octobre 2009

(32)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 2, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Pierre Claude Nolin (*vice-président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Campbell, Carignan, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Wallace et Watt (9).

*Également présents :* Jennifer Bird et Robin MacKay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 17 septembre 2009, le comité poursuit son étude du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :***Ministère de la Justice Canada :*

Paul Saint-Denis, avocat conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Gendarmerie royale du Canada :*

Surintendant principal Pierre Perron, directeur général, Renseignements criminels;

Surintendant Bill Malone, directeur, Crime organisé.

*Service de Police d'Ottawa :*

Chef adjoint Sue O'Sullivan;

Inspecteur Jill Skinner.

Le président prend la parole.

M. Saint-Denis répond aux questions.

L'honorable sénateur Angus propose que les réponses écrites fournies par Howard Krongold aux questions posées durant la séance du 8 octobre 2009 soient annexées aux délibérations du comité (voir annexe 5900-2.40/L1-C-15, 15 « 1 »).

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 33, la séance est suspendue.

À 18 h 36, la séance reprend.



C/Supt. Perron, Supt. Malone and D/Chief O'Sullivan each made a statement and, together with Insp. Skinner, answered questions.

#### DECLARATION OF PRIVATE INTERESTS

Pursuant to subsection 12(1) of the *Conflict of Interest Code for Senators*, a declaration of private interest was made as follows:

By written declaration, October 6, 2009, the Honourable Senator Campbell (Bill S-226).

At 7:54 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 22, 2009  
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:53 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Campbell, Carignan, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Wallace and Watt (10).

*In attendance:* Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, September 17, 2009, the committee continued its consideration of Bill C-15, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 15.*)

WITNESSES:

*Statistics Canada:*

Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Unit Head, Canadian Centre for Justice Statistics;

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics.

*Canadian Association of Crown Counsel:*

Jamie Chaffe, President.

The chair made an opening statement.

Le surintendant principal Perron, le surintendant Malone et le chef adjoint O'Sullivan font chacun une déclaration puis, avec l'aide de l'inspecteur Skinner, répondent aux questions.

#### DÉCLARATION D'INTÉRÊTS PRIVÉS

Conformément au paragraphe 12(1) du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, une déclaration d'intérêt personnel a été faite par le sénateur suivant :

Par déclaration écrite, le 6 octobre 2009, l'honorable sénateur Campbell (projet de loi S-226).

À 19 h 54., le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 22 octobre 2009  
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 53, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Campbell, Carignan, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Wallace et Watt (10).

*Également présente :* Jennifer Bird, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 17 septembre 2009, le comité poursuit son étude du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Statistique Canada :*

Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

Craig Grimes, chef d'unité, Centre canadien de la statistique juridique;

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique.

*Association canadienne des juristes de l'État :*

Jamie Chaffe, président.

La présidente prend la parole.

Ms. Barr-Telford made a statement and, together with Mr. Grimes and Ms. Dauvergne, answered questions.

At 12:14 p.m., the committee suspended.

At 12:17 p.m., the committee resumed.

Mr. Chaffe made a statement and answered questions.

At 1:26 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Mme Barr-Telford fait une déclaration puis, avec l'aide de M. Grimes et de Mme Dauvergne, répond aux questions.

À 12 h 14, la séance est suspendue.

À 12 h 17, la séance reprend.

M. Chaffe fait une déclaration puis répond aux questions.

À 13 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 21, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-15, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts, met this day at 5:02 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Pierre Claude Nolin** (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chair:** Welcome, everyone. We will have two things to start with today. First, I have a declaration to report to you. Colleagues, I would like to indicate that Senator Campbell has made a written declaration of private interest regarding Bill S-226. In accordance with rule 32.1(1), the declaration shall be recorded in the minutes of proceedings of this committee.

[*Translation*]

Welcome, colleagues. As you can see, Senator Fraser is absent today and I have agreed to take her place.

We are continuing today our study of Bill C-15, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts.

[*English*]

With us today from the Department of Justice Canada, we have Mr. Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section. He is here to answer technical questions members of the committee may have on the bill. As such, he will not be making an opening statement.

Welcome, Mr. Saint-Denis. You and I have been discussing that large subject for many years. I welcome you to our committee. I am sure colleagues will have very interesting questions for you, and we will start right away.

**Senator Baker:** Welcome, Mr. Saint-Denis. I do not know whether you will be able to answer the two questions I have for you, but I will put them to you anyway. They are the two things that stood out for me when I read the bill.

The first question relates to clause 4 of the bill, proposed new section 8 under the heading "Notice." The scheme of the legislation appears to be, if not exactly the same, then mirrored on section 255 of the Criminal Code, which is impaired driving, with the enabling section 727. When you get to your second or third offence, there is a minimum sentence, and the triggering point is that the Crown prosecutor, as proposed new section 8 here says, must satisfy the court that the person has been notified.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 octobre 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui a été saisi du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois, s'est réuni aujourd'hui à 17 h 2 pour examiner ledit projet de loi.

**Le sénateur Pierre Claude Nolin** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le vice-président :** Bienvenue à tous. Nous avons deux choses à régler pour commencer. Premièrement, je dois vous faire part de la déclaration d'intérêts personnels qu'a faite le sénateur Campbell au sujet du projet de loi S-226. Conformément au règlement 32.1(1), sa déclaration sera consignée au procès-verbal de notre comité.

[*Français*]

Chers collègues, je vous souhaite la bienvenue. Vous aurez compris que le sénateur Fraser est absente aujourd'hui et que j'ai accepté de la remplacer.

Nous continuons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

[*Traduction*]

Nous accueillons aujourd'hui, du ministère de la Justice, M. Paul Saint-Denis, avocat conseil, Section de la politique en matière de droit pénal. Il est là pour répondre aux questions techniques que les membres du Comité ont à poser au sujet du projet de loi, et il n'a donc pas de déclaration liminaire à faire.

Nous vous souhaitons la bienvenue, Monsieur Saint-Denis. Vous et moi discutons de toute cette question depuis de nombreuses années. Bienvenue parmi nous. Je suis sûr que mes collègues auront des questions très intéressantes à vous poser, et nous allons commencer sans plus tarder.

**Le sénateur Baker :** Bienvenue à vous, monsieur Saint-Denis. Je ne sais pas si vous pourrez répondre aux deux questions que j'ai à vous poser, mais je vais vous les poser quand même. Ce sont les deux choses qui me sont venues immédiatement à l'esprit lorsque j'ai lu le projet de loi.

La première question porte sur l'article 4 du projet de loi, qui correspond à l'article 8 du nouveau projet de loi, sous l'intertitre « Avis ». Même si le libellé n'est pas exactement le même, l'objet de cet article semble être calqué sur celui de l'article 255 du Code criminel, qui porte sur la conduite automobile avec facultés affaiblies, et sur l'article 727, qui est l'article habilitant. Lorsque l'accusé en est à sa deuxième ou troisième infraction, une peine minimale s'applique, à condition que le procureur de la Couronne, comme le propose l'article 8 ici, puisse convaincre le tribunal que la personne accusée a été avisée.

I will read from proposed section 8 in clause 4:

... notified of the possible imposition of a minimum punishment for the offence in question and of the Attorney General's intention to prove any factors in relation to the offence . . .

Am I correct in interpreting that as being a similar scheme whereby the Crown attorney is the person who enters the person's previous conviction on the record of the court and that person has been so warned prior to pleading?

**Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** That is partially correct, senator. In point of fact, as you go through the bill, you will see that there are a number of aggravating factors that could lead to a minimum penalty. The notice provision here is really for forewarning the accused and the court that there is a possibility that a minimum penalty will be sought. For the minimum penalty to be applied, certain factors will have to have been proven in court. It is to give fair warning. Without that, there would be no minimum penalty imposed.

**Senator Baker:** I will draw attention to your last sentence, where you said that if that is not done, no minimum penalty will be imposed. That is the scheme of section 727 of the code, without making reference to it, as it relates to impaired driving. That is exactly what you just said. If the Crown attorney does not enter the previous conviction, then a minimum sentence cannot be imposed, correct?

**Mr. Saint-Denis:** Actually, the provision says that the court is "not required." It does not mean that the court cannot. However, the way the scheme is set out is the court "must," if certain things have been proven and notice has been given. Absent a notice, the court may choose to impose a minimum penalty, but it does not have to.

You keep referring to the prior conviction, senator, but it is not just prior convictions that would trigger a minimum penalty. It could be a range of different things, such as the use of a weapon, use of violence, being gang-related, so on and so forth.

**Senator Baker:** It also includes previous convictions.

**Mr. Saint-Denis:** It would include a prior conviction.

**Senator Baker:** That is the triggering point of a clause of this bill. Here is my concern, and I do not know whether the department has thought about it: In the past year or so, a multitude of cases have decreed that this violates section 7 of the Charter — fundamental rights — that the discretion to enter the record is in the hands of the prosecutor.

Permettez-moi de vous lire le projet d'article 8, à l'article 4 :

[...] a été avisée avant d'enregistrer son plaidoyer qu'une peine minimale d'emprisonnement peut être imposée pour l'infraction qui lui est reprochée et que le procureur général a l'intention de prouver que l'infraction a été commise dans des circonstances [...]

Ai-je raison de penser que c'est la même chose, en ce sens que c'est le procureur de la Couronne qui enregistre la condamnation précédente de la personne accusée et que cette personne a été avisée avant d'enregistrer son plaidoyer?

**Paul Saint-Denis, avocat conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** C'est en partie exact, sénateur. En fait, vous verrez plus loin que le projet de loi prévoit un certain nombre de circonstances aggravantes susceptibles d'entraîner une peine minimale. L'article dont vous parlez sert en fait à aviser la personne accusée et le tribunal qu'il est possible que le procureur demande une peine minimale. Mais pour que cette peine soit appliquée, il faut que certaines circonstances aient été démontrées devant le tribunal. C'est donc un simple avertissement. Sans cela, on ne pourrait pas imposer une peine minimale.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi de revenir sur votre dernière phrase, quand vous dites que, sans cela, on ne pourrait pas imposer une peine minimale. C'est ce que prévoit aussi l'article 727 du Code, même si vous ne le mentionnez pas, au sujet de la conduite automobile avec facultés affaiblies. C'est exactement ce que vous venez de dire. Si le procureur de la Couronne n'enregistre pas la condamnation précédente, on ne peut pas imposer une sentence minimale, n'est-ce pas?

**M. Saint-Denis :** En fait, l'article indique que le tribunal « n'est pas tenu ». Cela ne signifie pas qu'il ne le peut pas. Mais le système fonctionne de telle façon que le tribunal « doit », si certaines circonstances ont été démontrées et si la personne a été avisée. Si la personne n'a pas été avisée, le tribunal peut choisir d'imposer une peine minimale, mais il n'est pas tenu de le faire.

Vous avez parlé de la condamnation précédente, sénateur, mais il n'y a pas que les condamnations précédentes qui donnent lieu à une peine minimale. Il peut y avoir toutes sortes d'autres circonstances, comme l'utilisation d'une arme, le recours à la violence, l'appartenance à un gang, et cetera.

**Le sénateur Baker :** Mais ces circonstances incluent les condamnations précédentes.

**M. Saint-Denis :** En effet.

**Le sénateur Baker :** C'est l'élément déclencheur dans cet article du projet de loi. Je vais vous dire maintenant ce qui me tracasse, et je ne sais pas si le ministère y a déjà réfléchi : au cours des 12 derniers mois environ, on a décrété, dans une multitude de causes, que le fait que l'enregistrement de la condamnation précédente relève du pouvoir discrétionnaire du procureur va à l'encontre de l'article 7 de la Charte, qui porte sur les droits fondamentaux.



I have here in front of me several cases from the Ontario courts that are very clear about it. It dates back to a decision of the British Columbia Court of Appeal. In other words, these court judgments have said that only Parliament and the court have the right to impose a sentence, that the discretion held in the hands of the Crown, in this instance, is unconstitutional and violates fundamental justice. Have you considered that? You may not want to answer that question.

**Mr. Saint-Denis:** I do not mind responding. I am not sure I will be able to answer. I know Crown discretion is sensitive to the courts and to others. To my knowledge, the courts have generally acknowledged that discretion is, by and large, constitutional.

I am not familiar with the cases you are referring to, so I cannot comment on them. Your point is that only the courts and the legislator can determine sentencing, or set out the parameters for sentencing. That does not change with Crown discretion. The Crown has always had the discretion to present certain factors, going to aggravating elements to a crime, the result of which would be an increase in the penalty. That has never been contested, to my knowledge.

The Crown here is not really imposing a sentence. The Crown can choose to bring forward certain elements, which would result, if proven, in a minimum penalty.

**Senator Baker:** I will just read the title of both cases, if I could. The first is *R. v. Gill*, Ontario Court of Justice, 2008, Carswell, Ontario, 6139. The other one I picked up was prior to that. It is *R. v. King*, 2007, Carswell, Ontario, 3314. The most recent case cites a multitude of cases upon which, yes, prosecutorial discretion cannot be questioned. However, when prosecutorial discretion is used outside of the core duty of a Crown prosecutor, which is to bring something to trial, to handle it as it goes through and to bring it to a successful end or an unsuccessful end, whatever the case may be, when it is outside the core responsibility, the courts have judged this to be unconstitutional as it relates to the Crown having the discretion as to whether to impose a minimum sentence.

I understand what you are saying. You say that they are not really in the Crown's hands, but if the Crown does not enter the evidence, then the minimum sentence does not apply.

I have a second question. The chair will not allow me much time.

**The Deputy Chair:** Obviously, you are not aware of that jurisprudence. Maybe you would like to read it before commenting on it. Perhaps you could do that in writing.

**Mr. Saint-Denis:** I am not familiar with these cases, nor am I familiar with the level of case; that is, whether it is a trial division decision or an appeal court decision. It is not a Supreme Court decision, which means it has limited import.

J'ai sous les yeux plusieurs affaires qui ont été jugées devant des tribunaux de l'Ontario, et où c'est très clair. Cela remonte à une décision rendue par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Ces tribunaux ont décrété que seuls le Parlement et les tribunaux avaient le droit d'imposer une peine, et que le pouvoir discrétionnaire conféré ici à la Couronne était anticonstitutionnel et constituait une violation de la justice fondamentale. Avez-vous réfléchi à cette question? Vous préférez peut-être ne pas répondre.

**M. Saint-Denis :** Je suis disposé à vous répondre, mais je ne suis pas sûr de pouvoir le faire. Je sais que le pouvoir discrétionnaire conféré à la Couronne est un sujet délicat pour les tribunaux, entre autres. Mais que je sache, les tribunaux reconnaissent que ce pouvoir discrétionnaire est généralement constitutionnel.

Je ne connais pas bien les causes auxquelles vous avez fait allusion, et je me garderai donc de faire des commentaires. Vous dites que seuls les tribunaux et le législateur peuvent imposer une peine ou en déterminer les paramètres, mais cela ne change rien au pouvoir discrétionnaire de la Couronne. Celle-ci a toujours eu le pouvoir de présenter certaines circonstances, y compris les circonstances aggravantes d'un crime, qui sont susceptibles d'entraîner un durcissement de la peine. Cela n'a jamais été contesté, que je sache.

Ici, ce n'est pas vraiment la Couronne qui impose une peine. Par contre, elle peut choisir de présenter certaines circonstances susceptibles d'entraîner, si elles sont démontrées, l'application d'une peine minimale.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi de vous lire le titre des deux causes. Dans le premier cas, il s'agit de *R. c. Gill*, Cour de justice de l'Ontario, 2008, Carswell, Ontario, 6139. L'autre cause lui est antérieure et s'intitule *R. c. King*, 2007, Carswell, Ontario, 3314. La cause la plus récente dresse une longue liste des causes où, en effet, le pouvoir discrétionnaire du procureur ne peut pas être contesté. Toutefois, lorsque ce pouvoir est exercé en dehors des fonctions principales d'un procureur de la Couronne, lesquelles consistent à instruire un procès et à le mener à son terme, les tribunaux ont estimé qu'il était anticonstitutionnel que le procureur ait le pouvoir discrétionnaire d'imposer une peine minimale.

Vous dites que la Couronne n'a pas vraiment ce pouvoir discrétionnaire, mais si elle ne présente pas de preuves, à ce moment-là, la peine minimale ne s'applique pas.

Permettez-moi de vous poser ma deuxième question, car le président ne va pas me donner beaucoup de temps.

**Le vice-président :** Manifestement, vous n'êtes pas au courant de cette jurisprudence. Vous préférez peut-être en prendre connaissance avant de faire des commentaires, et nous transmettre vos commentaires par écrit?

**M. Saint-Denis :** En effet, je ne sais rien de ces causes, ni s'il s'agit de tribunaux de première instance ou de cours d'appel. En tout cas, il ne s'agit pas de décisions de la Cour suprême, et leur portée est donc plus limitée.

**Senator Baker:** That is true, but it started with the British Columbia Court of Appeal. That is why the lower courts have been judging the same way since then. When you read those cases, you will see the cases that they reference.

**The Deputy Chair:** Senator Baker raises an important point. Some of us have a similar question about the discretion of the Crown prosecutors. Maybe you could read that and write to us to give us some kind of enlightened answer that we can digest afterwards.

**Mr. Saint-Denis:** I can certainly take a look at these cases. To make sure on the second reference, it is *R. v. King*, 2007.

**Senator Baker:** It is *R. v. King*, 2007, Carswell, Ontario, 3314. I use those cases because they were not appealed. I do not want to bring a case to your attention that is in the process of being appealed. The time has gone for appeal for both these cases. It is the case law they reference that I am interested in.

My second question is a simple question. It relates to the wording of proposed new paragraph 5(3)(a)(ii)(A) in clause 1(1) of the bill, which states:

... near any other public place usually frequented by persons under the age of 18 years ...

Mr. Saint-Denis, I have been in Parliament a long time, and I can recall that, in 1993, we had to change the Criminal Code. We changed section 161. It was a loitering section as it relates to persons who had previous convictions of sexual assault, sexual offences. The wording was exactly the wording of this, and it said "at or near a public place." In this case, we had to change the words "at or near a public park or swimming place."

In *R. v. Heywood*, Supreme Court of Canada, 1994, Carswell, B.C., 592, we changed the law and we brought in section 161 which said that if you are in a place where children frequent — not if you are near a public place, which could include a street, national park, and so on, because the Supreme Court of Canada ruled in *Heywood* that that was "geographically over-broad." They struck it down. It was not saved by section 1 of the Charter. However, they referenced with approval the change that we had brought in. This was prompted by a decision of the B.C. Court of Appeal, who made the original decision. The Supreme Court of Canada referenced our new change of section 161, which narrowed down where that person would be. The person had to be either in or close to a place defined — a playground, a swimming area, and so on.

Did you give any thought to the fact that it appears obvious on the face of it that this would raise a constitutional challenge when someone reads it?

**Mr. Saint-Denis:** I assume that when we submitted our proposals to our constitutional and Charter people they looked at every aspect of this bill. I cannot say specifically whether they

**Le sénateur Baker :** Vous avez raison, mais ça a commencé avec la Cour d'appel de la Colombie Britannique. C'est la raison pour laquelle les tribunaux de première instance ont pris des décisions similaires depuis. Quand vous prendrez connaissance de ces causes, vous verrez bien celles auxquelles elles font référence.

**Le vice-président :** Le sénateur Baker soulève une question importante. Ce pouvoir discrétionnaire accordé au procureur de la Couronne préoccupe plusieurs d'entre nous. Je vous invite donc à prendre connaissance de ces causes et à nous faire parvenir vos commentaires par écrit, afin que nous puissions y voir un peu plus clair dans toute cette question.

**M. Saint-Denis :** Volontiers. Pour ce qui est de la seconde cause, son titre est bien *R. c. King*, 2007, n'est-ce pas?

**Le sénateur Baker :** C'est *R. c. King*, 2007, Carswell, Ontario, 3314. J'ai pris l'exemple de ces causes car elles n'ont pas fait l'objet d'appels. Je ne voudrais pas citer une cause en appel. Dans les deux cas, le délai d'appel est expiré, et c'est la jurisprudence qu'elles invoquent qui m'intéresse.

Ma deuxième question est assez simple. Elle porte sur le libellé du nouvel alinéa 5(3)a)(ii)(A) du paragraphe 1(1) du projet de loi qui dispose que :

[...] ou dans tout autre lieu public normalement fréquenté par des personnes de moins de 18 ans ...

Monsieur Saint-Denis, je siège au Parlement depuis de nombreuses années, et je me souviens qu'en 1993, nous avons dû modifier le Code criminel et notamment l'article 161 qui porte sur le vagabondage de personnes ayant déjà été condamnées pour agression sexuelle. Le libellé était le même que celui-ci, à l'intérieur ou près de « tout autre lieu public », mais nous avons dû le remplacer par « dans un parc public ou une zone publique où l'on peut se baigner ».

Avec la cause *R. c. Heywood*, Cour suprême du Canada, 1994, Carswell, C.-B., 592, nous avons dû modifier la loi pour y insérer l'article 161 où l'on parle d'un endroit que fréquentent des enfants, et non pas du fait de se trouver à proximité d'un lieu public, qui peut comprendre une rue ou un parc national, parce que la Cour suprême du Canada a décrété dans la cause *Heywood* que cette « disposition a une portée excessive en raison des endroits qu'elle vise ». La Cour l'a invalidé. L'article 1 de la Charte n'y changeait rien. Par contre, elle a approuvé la modification que nous avons apportée à la loi. Tout cela a été déclenché par une décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique car c'est elle qui avait rendu la décision initiale. La Cour suprême a confirmé notre modification de l'article 161, qui restreignait l'endroit où une personne pouvait se trouver. Ainsi, une personne doit se trouver à l'intérieur ou à proximité d'un endroit défini — un parc public ou une zone publique où l'on peut se baigner, et cetera.

Ne vous semble-t-il pas évident que cette question pourrait faire l'objet d'une contestation constitutionnelle?

**M. Saint-Denis :** Je suppose que, lorsque nous avons soumis nos propositions à nos spécialistes de la Constitution et de la Charte, ils ont examiné attentivement toutes les dispositions de ce



focused on that particular matter, but I can point out to you that this is the wording that now exists in section 10 of the Controlled Drugs and Substances Act, CDSA.

**Senator Baker:** That is right.

**Mr. Saint-Denis:** It requires courts to take into account aggravating factors such as these listed, but not exclusively. One of the factors listed is exactly this wording.

**Senator Baker:** Those exact words, yes, in a list.

**Mr. Saint-Denis:** In a list, that is correct.

**Senator Baker:** Not a specific offence but in a list.

**Mr. Saint-Denis:** This is not a specific offence, either; it is an aggravating factor in the same manner as it is an aggravating factor in the present CDSA. The important difference is that the presence of this factor in the bill would mean that a minimum penalty would be imposed. It is possible that the courts would look at this and say that it is too vague, perhaps not. To my knowledge, this provision as it stands now has never been challenged. What will develop is hard to say.

**Senator Baker:** I will accept that.

**Senator Milne:** “At or near a public place” is very broad. We all know what street limit setbacks are: 16 feet from the centre of the road in a residential area in Ontario at least. You could be on your own front lawn and you would be at or near a public place.

**Mr. Saint-Denis:** It is not just “at or near a public place”; it is “at or near a public place that is frequented by.”

**Senator Milne:** So I have children.

**Mr. Saint-Denis:** I think the courts would tend to look at a place where youth tend to congregate rather than just pass by or happen to live. That is certainly the intent.

**Senator Milne:** That is the intent, but is there legal precedent for this?

**Mr. Saint-Denis:** The fact that it is the language that exists in the present act is the precedent to which I would point. It has not resulted in a successful challenge. To be fair, I cannot tell you that it was ever challenged, either. We are somewhat in uncertain territory as far as that goes.

**Senator Watt:** I said I would not ask any questions, but I am from the North and I deal with very small communities. This makes me want to know how close is “close.” Do you have an answer for that, when you are dealing with small communities?

**Mr. Saint-Denis:** I do not have an answer for that. The courts will have to grapple with the question of how close is “close” when and if this ever comes up.

**Senator Watt:** In other words, it will remain sort of vague?

projet de loi. J'ignore s'ils se sont attardés sur cette question en particulier, mais je peux vous dire que c'est le libellé de l'actuel article 10 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, la LRCDS.

**Le sénateur Baker :** C'est exact.

**M. Saint-Denis :** Cet article oblige les tribunaux à tenir compte des circonstances aggravantes comme celles qui sont énumérées ici, mais la liste n'est pas exhaustive. L'une des circonstances énumérées ici est libellée exactement de la même façon.

**Le sénateur Baker :** La liste reprend les mêmes mots.

**M. Saint-Denis :** En effet.

**Le sénateur Baker :** On ne parle pas d'une infraction en soi, mais ça fait partie d'une liste.

**M. Saint-Denis :** Ce n'est pas une infraction en soi mais plutôt une circonstance aggravante, comme dans l'actuelle LRCDS. Il y a une différence importante en ce sens que la présence dans cet article de cette circonstance aggravante signifie qu'une peine minimale pourra être imposée. Il est possible que les tribunaux jugent cette disposition beaucoup trop vague, mais ce n'est pas sûr. À ma connaissance, ce libellé n'a jamais été contesté, et nul ne sait s'il le sera un jour.

**Le sénateur Baker :** J'accepte cette explication.

**Le sénateur Milne :** L'expression à l'intérieur ou près de « tout autre lieu public » est très vague. Nous savons tous que les marges de reculement sont de 16 pieds à partir du centre de la route, dans les zones résidentielles de l'Ontario, tout au moins. Par conséquent, vous pouvez fort bien, en vous tenant devant votre maison, vous trouver à l'intérieur ou près d'un endroit public.

**M. Saint-Denis :** Mais il ne s'agit pas de n'importe quel lieu public puisqu'on dit « lieu public normalement fréquenté par [...] ».

**Le sénateur Milne :** J'ai des enfants.

**M. Saint-Denis :** À mon avis, les tribunaux l'entendront généralement comme un lieu où les jeunes se rassemblent plutôt qu'un endroit qu'ils ne font que traverser ou l'endroit où ils vivent. C'est bien là l'objectif de la disposition.

**Le sénateur Milne :** C'est l'objectif, mais y a-t-il un précédent juridique?

**M. Saint-Denis :** Le fait que le libellé proposé soit celui de la loi en vigueur me paraît être un précédent, d'autant plus qu'il n'a jamais été contesté avec succès, et je ne sais même pas s'il a déjà été contesté. Nous sommes donc un peu en terrain inconnu.

**Le sénateur Watt :** J'avais dit que je ne poserais pas de questions, mais je viens du Nord, où il y a de très petites collectivités. J'aimerais donc savoir ce que vous entendez par « près de ». Avez-vous la réponse?

**M. Saint-Denis :** Non, je ne l'ai pas. Ce sera aux tribunaux d'en décider, le cas échéant.

**Le sénateur Watt :** Autrement dit, ça reste assez vague?

**Mr. Saint-Denis:** It is “vague-ish.”

**Senator Watt:** Very broad.

**Mr. Saint-Denis:** Yes, and “broad-ish.”

**Senator Milne:** Over-broad.

**Mr. Saint-Denis:** I believe that it could change, depending on the circumstances. Close in dense urban areas might not be the same as close in rural areas or in the territories, for instance. I can imagine courts deciding that there are distinctions to be made there. We did not define “close,” because we thought this was the kind of thing the courts could tackle usefully.

**Senator Watt:** When the law was being constructed, I guess you were basically thinking of a big city, not a small community.

**Mr. Saint-Denis:** I think that is correct, as I recall. I have been working on this for a long time, including the development of the existing Controlled Drugs and Substances Act; our main concerns were primarily urban areas, where there were more significant problems.

**Senator Wallace:** As I read Bill C-15, the intention, I think, should be obvious: Bill C-15 attempts to enhance the safety and security of Canadians. It attempts to deal with the scourge of drugs, which exists, unfortunately, to too great an extent in this country. In particular, it zeroes in on organized crime and all of the problems that can bring to society.

Against that backdrop, an issue has come up. I must say that since Bill C-15 has been publicized, I have received messages from people who have various concerns. What I take from some of those messages is that there is confusion; the public seems to be confused.

In particular, I am looking at the proposed new mandatory sentences that would be included within the schedule 2 drugs — in particular, the minimum penalties that would exist for the production of marijuana, cannabis, that would cover five plants or more. The impression I am left with from the questions that are being posed is that somehow Bill C-15 relates to possession of those drugs as opposed to my understanding, which is that it relates to the production for the purpose of trafficking — trafficking in a broader sense — and, as well, exportation and importation. The fact is that Bill C-15 is not dealing with possession; rather it deals with production, particularly production for the purpose of trafficking.

My question for you is what type of evidence is needed to prove that production of five or more plants would be for the purpose of trafficking? What does it take to constitute trafficking in the context of those five or more plants?

**Mr. Saint-Denis:** You would need the number of plants; that is the easy part. The more difficult part is what you would want to call perhaps a gathering of indicia, the result of which would lead one to conclude that there was trafficking. By that, I mean for instance whether the individual has a number of baggies that are filled with cannabis marijuana, whether the individual has what looks to be a client list, or whether he has had prior convictions

**M. Saint-Denis :** En quelque sorte.

**Le sénateur Watt :** Ça a une portée très large.

**M. Saint-Denis :** En quelque sorte.

**Le sénateur Milne :** Ça a une portée excessive.

**M. Saint-Denis :** À mon avis, ça dépendra des circonstances. Dans une zone urbaine très peuplée, ça ne sera pas nécessairement interprété de la même façon que dans une zone rurale ou dans les territoires, par exemple. Il est fort possible que les tribunaux fassent des distinctions à cet égard. Nous n'avons pas défini le mot « près » car nous avons estimé que les tribunaux seraient en mesure de le faire.

**Le sénateur Watt :** Je suppose que lorsque vous avez rédigé la loi, vous pensiez surtout aux grandes villes, et pas aux petites collectivités.

**M. Saint-Denis :** C'est certainement ça. Je travaille sur ce dossier depuis longtemps, et ça remonte même à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Je me souviens qu'on s'intéressait surtout aux zones urbaines, car c'est là qu'il y avait le plus de problèmes.

**Le sénateur Wallace :** Le projet de loi C-15 a pour objectif manifeste, à mon avis, d'accroître la sécurité des Canadiens. Il s'attaque au fléau qu'est devenue la drogue dans notre pays, et particulièrement au crime organisé et à tous les problèmes dont il est à l'origine.

Dans ce contexte, un problème se pose. Je dois dire que depuis que le projet de loi C-15 fait partie du domaine public, j'ai reçu toutes sortes de messages qui révèlent une certaine confusion dans la population.

Je pense notamment aux nouvelles peines obligatoires qui sont proposées pour les drogues de l'annexe 2, en l'occurrence les peines minimales prévues en cas de production de marijuana, de cannabis et de cinq autres plantes. On pourrait conclure, d'après les questions qui sont posées, que le projet de loi C-15 porte sur la possession de ces substances, alors que moi, je croyais qu'il portait sur la production dans le but d'en faire le trafic — au sens général du terme —, ainsi que sur l'exportation et l'importation de ces substances. En fait, le projet de loi C-15 ne porte pas sur la possession, mais plutôt sur la production dans le but d'en faire le trafic.

J'aimerais savoir quel genre de preuve il faudra présenter pour démontrer que la production de cinq plantes ou plus vise à en faire le trafic.

**M. Saint-Denis :** Il faut déjà qu'il y ait au moins cinq plantes. Ça, c'était la partie facile de la réponse. Pour ce qui est de la partie la plus difficile, je dirais qu'il faudra rassembler un certain nombre d'indices qui permettent de conclure qu'il y a trafic. Par exemple, la personne pourrait avoir en sa possession un certain nombre de sacs remplis de cannabis, une liste de ce qui semble être des clients, ou avoir à son dossier des condamnations antérieures



for trafficking. A number of various events or manifestations or indicia could lead someone to conclude that the production is for the purpose of trafficking. It is an onus that is on the Crown to prove; it is not one that is presumptive.

**Senator Wallace:** Simply, someone being in possession of five or more plants would not necessarily constitute trafficking and would not be affected by Bill C-15; is that correct?

**Mr. Saint-Denis:** Not by the minimum penalties. If the individual is growing five or more plants — 201 or fewer but more than five — if there is no demonstration of trafficking or if you cannot demonstrate the purpose, then it is straight production and there is no minimum penalty. However, there is still an offence, which is punishable by seven years presently.

**Senator Wallace:** To attract the minimum penalties under Bill C-15, the Crown would have to prove that the production was for the purpose of trafficking. The Crown would have to adduce that evidence to convince the court.

**Mr. Saint-Denis:** That is correct. Another method of proof is through wiretap evidence or through testimony. There are many ways of achieving that proof, but it must be done.

**Senator Wallace:** Thank you for clarifying that. It is important to a number of people.

The medical use of marijuana, cannabis, is approved in certain circumstances in this country. There is an approval and licensing process, as I understand it, that enables those who need marijuana and cannabis for those approved medical purposes to use it.

How, if in any way, does Bill C-15 affect that present legal right to use marijuana and cannabis?

**Mr. Saint-Denis:** It should not. It does not purport to interfere with the regulatory process of medical marijuana. Patients who are referred by their doctors apply to Health Canada, and if they get a permit to possess or a permit to grow, they are exempted from the application of this and the CDSA, as far as the marijuana goes.

**Senator Wallace:** Again, thank you for clarifying that, because I sense from some of the feedback I have received that the public is confused about that issue. I think you have clarified it very well.

**Senator Milne:** I, too, have been getting emails from users of medical marijuana who are growing their own marijuana who are greatly concerned that they will be caught by this five-or-more provision. They are concerned about being caught in this five or more or fewer than 201.

Is there some way that the government can set their minds at ease? I do not think what you have said in this room will get out to these people very quickly.

pour trafic de drogue. Il pourrait donc y avoir plusieurs événements ou indices qui permettent de conclure que la production de ces substances a pour but d'en faire le trafic. Mais c'est à la Couronne de le prouver, il ne suffit pas d'en faire la présomption.

**Le sénateur Wallace :** En termes simples, une personne trouvée en possession de cinq plantes ou plus ne sera pas nécessairement accusée de trafic de drogue et ne tombera pas sous le coup du projet de loi C-15, c'est bien ça?

**M. Saint-Denis :** Elle ne sera pas passible des peines minimales. Si elle cultive cinq plantes ou plus — plus de 5 et moins de 201 — et qu'aucune preuve ne démontre qu'elle en fait le trafic, il s'agit alors de simple production assortie d'aucune peine minimale. Par contre, cela constitue quand même une infraction passible à l'heure actuelle d'une peine d'emprisonnement de sept ans.

**Le sénateur Wallace :** Donc, pour obtenir les peines minimales prévues par le projet de loi C-15, la Couronne devra démontrer que la production de ces plantes a pour but d'en faire le trafic. La Couronne devra en convaincre le tribunal.

**M. Saint-Denis :** C'est exact. On peut aussi obtenir des preuves par écoute téléphonique ou par témoignage. Il y a toutes sortes de façon de le démontrer, mais la Couronne doit le faire.

**Le sénateur Wallace :** Merci de ces précisions. C'est important pour beaucoup de gens.

L'usage médical du cannabis et de la marijuana est approuvé au Canada, dans certaines conditions. Un mécanisme d'approbation et d'octroi de permis a été établi à l'intention de ceux qui ont besoin de ces substances à des fins médicales.

Dans quelle mesure les gens qui consomment légalement de la marijuana et du cannabis sont-ils touchés par le projet de loi C-15?

**M. Saint-Denis :** Ils ne le sont pas. Le projet de loi ne devrait pas entraver la distribution réglementée de marijuana à des fins médicales. Les patients qui ont une ordonnance de leur médecin s'adressent à Santé Canada, et s'ils obtiennent le permis de posséder ou de cultiver la marijuana, ils sont exemptés des dispositions de ce projet de loi et de la LRCDS relatives à la marijuana.

**Le sénateur Wallace :** Encore une fois, merci de ces précisions, qui seront certainement très utiles à ceux qui m'ont envoyé des commentaires. Tout est très clair maintenant, et je vous en remercie.

**Le sénateur Milne :** Moi aussi j'ai reçu des courriels de consommateurs de marijuana à des fins médicales qui craignent d'être poursuivis en vertu de la disposition des cinq plantes ou plus, ou plus exactement plus de 5 plantes ou moins de 201.

Comment le gouvernement pourrait-il les rassurer? Ce que vous nous avez dit aujourd'hui ne va sans doute pas parvenir à leurs oreilles avant quelque temps.

**Mr. Saint-Denis:** I think it is important to make a distinction between those who use marijuana for medical purposes through the regulatory process, and those who self-medicate. Those who self-medicate, without accessing the permits —

**Senator Milne:** They will be caught by this.

**Mr. Saint-Denis:** They will be caught. They are contravening the provisions of the CDSA and would be caught by this. We cannot help those individuals.

**Senator Milne:** Other than advising them to go to their doctor.

**Mr. Saint-Denis:** Yes. Those who go through the regulatory process, if this bill comes into force —

**Senator Angus:** When.

**Mr. Saint-Denis:** When — it is your hands, not mine.

**Senator Angus:** Hope springs eternal.

**Mr. Saint-Denis:** Then I have to believe that the media will report this and that more accurate information will be put out there. Plus, the new legislation will be put on the Justice website.

**Senator Milne:** A great concern I have is the accessibility of drug courts. We do not have them in Quebec, the Atlantic provinces or the territories. Is the federal government planning on opening drug courts in any of these areas?

**Mr. Saint-Denis:** I understand there is some interest in some of those areas in drug courts. Historically, the drug court program was an evolutionary thing. We did not start off by saying we will have a drug court program and then establish six drug courts. It started with one in Toronto. We then went to a second one in Vancouver. Both those courts were pilot projects. In fact, the four drug courts that have come into operation since then, while not full pilot projects, are closer to pilot projects than established programs. The reason for that is that we have not done a full evaluation of the benefits of drug courts.

In the United States, where they have had drug courts for quite a number of years now, there is still some controversy as to the cost benefit of drug courts. The process is fairly cumbersome and fairly expensive, and there are medical practitioners who believe you get more bang for your dollar by not putting all these monies into this structure but by opening up more treatment centres.

We want to find out for ourselves just how these things work and how beneficial they are. We are not proposing to expand these courts for the moment, to my knowledge. We will certainly not be doing anything until we have a better sense of their merit.

Having said that, it is true that the existing six courts are found only in certain parts of the country. The provision that refers to the drug court here also refers to treatment programs, and those are much more available throughout the country. An individual

**M. Saint-Denis :** Il faut faire une distinction importante entre ceux qui consomment légalement de la marijuana à des fins médicales, et ceux qui font de l'automédication. Ceux qui font de l'automédication, sans avoir de permis...

**Le sénateur Milne :** Tomberont sous le coup de cette disposition.

**M. Saint-Denis :** Exactement, car ils contreviennent aux dispositions de la LRCDS. Nous ne pouvons rien faire pour ces gens-là.

**Le sénateur Milne :** Sinon leur conseiller de demander une ordonnance à leur médecin.

**M. Saint-Denis :** Exactement. Ceux qui ont un permis ne seront pas inquiétés, si ce projet de loi entre en vigueur...

**Le sénateur Angus :** Quand?

**M. Saint-Denis :** Quand? Cela dépend de vous, pas de moi.

**Le sénateur Angus :** L'espoir fait vivre.

**M. Saint-Denis :** À ce moment-là, je crois que les médias en parleront et que la population sera bien informée. De plus, la nouvelle loi sera accessible sur le site Web du ministère de la Justice.

**Le sénateur Milne :** L'accès aux tribunaux de traitement de la toxicomanie me préoccupe beaucoup, car il n'y en a ni au Québec, ni dans les provinces de l'Atlantique, ni dans les territoires. Le gouvernement fédéral envisage-t-il de créer ce type de tribunaux dans ces régions?

**M. Saint-Denis :** Je crois savoir que certaines de ces régions aimeraient en avoir. Historiquement, les tribunaux de traitement de la toxicomanie n'ont pas été créés du jour au lendemain. On n'a pas décidé, au départ, de lancer un programme judiciaire de traitement de la toxicomanie et de créer six tribunaux à cet effet. Nous avons commencé par en établir un à Toronto, et ensuite un deuxième à Vancouver. Ces deux tribunaux étaient des projets pilotes. En fait, les quatre tribunaux qui ont été créés depuis, même si ce ne sont pas vraiment des projets pilotes, sont plus des projets pilotes que des programmes établis, parce que nous n'avons pas encore fait une évaluation complète des avantages des tribunaux de traitement de la toxicomanie.

Aux États-Unis, où ce type de tribunal existe depuis un certain temps, certains en dénoncent les coûts par rapport aux avantages. Le système est assez lourd et assez coûteux, et certains médecins estiment qu'il serait plus rentable d'ouvrir davantage de centres de traitement plutôt que des tribunaux de traitement.

Nous voulons constater nous-mêmes les résultats et les bienfaits de ce genre d'initiative. Que je sache, nous ne proposons pas, pour l'instant, de créer d'autres tribunaux. Nous allons attendre d'avoir une idée plus précise des avantages qu'ils présentent.

Cela dit, il est vrai que les six tribunaux actuels sont établis dans certaines régions du pays seulement. L'article du projet de loi fait mention du tribunal de traitement de la toxicomanie et également des programmes de traitement, lesquels sont accessibles



who is given an opportunity to go to a treatment program and who successfully completes that treatment program, as set out under section 720 of the code here, would also have the possibility of not having a minimum penalty imposed on them.

Essentially, you have a parallel track; you have treatment programs, and they are much more available and dispersed throughout the country, and then you have the six drug courts. Therefore, where there is a drug court, an individual might go to the drug court, or he might end up going through a treatment program. Or where there are no drug courts, there are treatment programs. Individuals may be referred to those, and if they successfully complete their programs, then the court has the option of not imposing a minimum penalty.

**Senator Milne:** That leads right into my next question. How many people go through the drug court process each year? Have you gathered any data on how many people actually graduate from it?

**Mr. Saint-Denis:** There is some information. It is actually a fairly small number per court. I understand roughly, on average, 100 people go through a drug court per year.

**Senator Milne:** Is that the total of the six?

**Mr. Saint-Denis:** No, per court. Roughly about 600 people in total.

I am given to understand that the courts are not being used to full capacity, on the one hand, and on the other hand, the 600 or so people who go through the drug courts annually represent a very small portion of drug offenders. I can understand why there is a lot of interest in the drug courts, but really, they represent a small portion of the entire phenomenon. Only a small percentage of drug offenders are dealt with.

**Senator Milne:** In that case, how many additional people do you think would be charged per year under these new provisions? Would it be the same proportion, then, that seek access to these drug courts?

**Mr. Saint-Denis:** We are now wandering into the speculative. I do not believe these provisions would result in additional charges. Nothing here broadens or adds new offences. No new offences are being created here. What we are doing is taking aggravating factors that courts often take into account, and now we are saying that when those aggravating factors are present, the courts will have to impose a minimum penalty. They range from six months up to three years, depending on the circumstances.

We are not actually attacking the level of activity in a broader way.

**Senator Milne:** The bill, then, is merely looking at minimum sentences, period.

dans presque toutes les régions du pays. L'article précise également que le tribunal ne sera pas tenu d'infliger une peine minimale d'emprisonnement à la personne qui aura terminé avec succès un programme de traitement judiciaire de la toxicomanie, conformément à l'article 720 du Code.

Ces deux mécanismes fonctionnent donc en parallèle : d'un côté, vous avez les programmes de traitement qui sont plus largement disséminés dans tout le pays, et d'un autre côté, vous avez les six tribunaux de traitement de la toxicomanie. Là où il y a un tribunal, la personne peut se retrouver devant le tribunal ou être envoyée dans un programme de traitement. Là où il n'y a pas de tribunal, il y a des programmes de traitement. Celui qui est aiguillé vers ce genre de programme et qui le termine avec succès peut échapper à l'imposition d'une peine minimale.

**Le sénateur Milne :** Cela m'amène justement à ma question suivante. Combien de personnes passent devant un tribunal de traitement de la toxicomanie chaque année? Avez-vous des données là-dessus et sur le nombre de celles qui terminent avec succès le programme?

**M. Saint-Denis :** Nous avons des chiffres là-dessus. En fait, ce nombre est assez limité. Si je me souviens bien, à peu près 100 personnes passent devant un tribunal de traitement de la toxicomanie chaque année.

**Le sénateur Milne :** Ce chiffre s'applique aux six tribunaux?

**M. Saint-Denis :** Non, c'est le nombre par tribunal, ce qui fait donc, grosso modo, un total de 600 personnes.

Je crois savoir que les tribunaux ne fonctionnent pas à pleine capacité et que, par ailleurs, les 600 personnes à peu près qui passent devant un tribunal de traitement de la toxicomanie chaque année ne représentent qu'un très faible pourcentage des auteurs d'infractions liées aux drogues. Je sais que les tribunaux de traitement de la toxicomanie suscitent beaucoup d'intérêt, mais ils ne représentent en fait qu'une toute petite partie du phénomène. Autrement dit, un faible pourcentage seulement des auteurs d'infractions liées aux drogues passent par ce système.

**Le sénateur Milne :** Dans ce cas, combien de personnes pensez-vous que ces nouvelles dispositions permettront de poursuivre en plus, chaque année? Et celles qui demanderont à avoir accès à un tribunal de traitement de la toxicomanie représenteront-elles toujours le même pourcentage?

**M. Saint-Denis :** Nous entrons dans le domaine de la spéculation. Je ne pense pas que les dispositions proposées se traduiront par des poursuites supplémentaires. La nature des infractions ne change pas. Nous n'en créons pas de nouvelles. Nous disons simplement que la présence de ces circonstances aggravantes, que les tribunaux prenaient déjà souvent en compte, devra donner lieu à l'imposition d'une peine minimale de six mois à trois ans d'emprisonnement, selon le cas.

Nous ne créons donc pas de nouvelles infractions.

**Le sénateur Milne :** Dans ce cas, le projet de loi ne porte que sur des peines minimales, un point c'est tout.

**Mr. Saint-Denis:** That is correct. No new offences.

**Senator Milne:** Nothing new, just minimum sentences. That comes down to whether or not we think there is any value in minimum sentences. Do you have any statistics that indicate that they work?

**Mr. Saint-Denis:** I do not have statistics that prove they do or do not work. Minimum penalties, in the drug area particularly, are non-existent at the moment. We did have a minimum penalty up until the mid-1980s or late 1980s for importation, and that was struck down. It was a seven-year minimum. Therefore, we have virtually no information on the Canadian experience.

We have looked at the U.S. The experience in the U.S., first, is not definitive. It does tend to show some things, but the U.S. situation is not the Canadian situation. The U.S. has a horrendous drug problem and a totally different demographic makeup. It simply has a different drug problem. I do not think it is reasonable or logical to look at the situation in the U.S. and say that is what will happen in Canada. We do not know that.

Do I have statistics or information that will show that this will work or will not work? No, I do not.

**Senator Angus:** Good evening, Mr. Saint-Denis. In my first line of questioning, I want to make sure I understand. You are senior counsel in the Criminal Law Policy Section at the Department of Justice Canada.

**Mr. Saint-Denis:** That is right.

**Senator Angus:** What goes on in the Criminal Law Policy Section?

**Mr. Saint-Denis:** We provide advice to the minister if there are amendments to criminal legislation, particularly the Criminal Code, but also the drug legislation and other areas. We will put forward options based on analysis and so on. We will prepare cabinet documents for the minister to transmit to his colleagues for consideration.

**Senator Angus:** I know the question was a broad one, but I am interested in it from two points of view. I assume that in terms of policy, it includes legislative policy, and probably mainly that.

I wonder also whether it has to do with policy regarding facilities. We are hearing much about how the prisons might be overcrowded as a result of this kind of legislation. Would you folks point it out if there is a risk that we might not have the incarceration facilities that might be needed as a result of legislation?

**Mr. Saint-Denis:** Yes. When we put forward policy options, we try to consider a number of different elements, including the potential impact it might have on the criminal justice system.

**M. Saint-Denis :** C'est exact, il ne crée pas de nouvelles infractions.

**Le sénateur Milne :** Il ne contient donc rien de nouveau, que des peines minimales. Avez-vous des statistiques sur leur efficacité?

**M. Saint-Denis :** Je n'ai pas de statistiques quant à leur efficacité. En ce qui concerne les infractions liées à la drogue, aucune peine minimale n'est prévue pour le moment. Nous avons eu une peine minimale jusque vers la fin des années 1980 pour l'importation de drogue, mais elle a été supprimée. C'était une peine minimale de sept ans d'emprisonnement. Nous n'avons donc pratiquement aucune donnée sur l'application des peines minimales au Canada.

L'expérience des États-Unis n'est pas très concluante. Certes, il y a certaines tendances, mais la situation américaine n'est pas la situation canadienne. Les États-Unis ont un énorme problème de drogue, et leur tissu démographique est très différent du nôtre. La situation est donc complètement différente, et on ne peut pas en tirer certaines leçons pour le Canada.

Vous m'avez demandé si j'ai des statistiques ou des renseignements quant à l'efficacité des peines minimales? Non, je n'en ai pas.

**Le sénateur Angus :** Bonsoir, monsieur Saint-Denis. Pour commencer, j'aimerais m'assurer que j'ai bien compris. Vous êtes avocat conseil à la Section de la politique en matière de droit pénal, au ministère de la Justice.

**M. Saint-Denis :** C'est exact.

**Le sénateur Angus :** Quel est le rôle de la Section de la politique en matière de droit pénal?

**M. Saint-Denis :** Nous conseillons le ministre lorsque des modifications sont apportées à des lois pénales, notamment le Code criminel, mais aussi des lois sur la drogue et sur d'autres sujets. Nous proposons des options à partir d'analyses, et cetera. Nous préparons pour le ministre des documents qui sont soumis à ses collègues du Cabinet.

**Le sénateur Angus :** Ma question était un peu vague, mais il y a deux choses qui m'intéressaient. Je suppose que la politique en matière de droit pénal est essentiellement la politique législative.

Je me demande si cela inclut aussi la politique relative aux établissements pénitenciers. On entend souvent dire que le surpeuplement des prisons est peut-être causé par ce genre de législation. Pourriez-vous me dire s'il est possible que nous n'ayons pas les établissements pénitenciers nécessaires pour accueillir les délinquants qui seront condamnés par ce genre de projet de loi?

**M. Saint-Denis :** Oui. Lorsque nous soumettons plusieurs options politiques, nous essayons de tenir compte de différents éléments, y compris leur impact potentiel sur le système de justice pénale.



**Senator Angus:** I am glad to hear that, and it is interesting.

After the minister testified here on this bill, and some suggested there might be an overcrowding of our prisons as a result of this legislation, the minister announced that there was a new policy to expand the prison facilities. I am sure at least some of our colleagues were interested to hear that.

Would that have emanated from your department?

**Mr. Saint-Denis:** No. I am not 100 per cent clear on the question.

**Senator Angus:** There were several articles about it in the papers over the weekend. I thought you were acting quickly.

**Mr. Saint-Denis:** I do not know. The question of the capacities of our penitentiaries and so forth really goes to the Minister of Public Safety. That is his area. They have their own policy shops, as it happens.

**Senator Angus:** This is the article, right? In any event, it is for the other minister.

**The Deputy Chair:** It is not the justice minister.

**Senator Angus:** I was interested in that.

There is another thing, which is more within your mandate. We heard from Minister Nicholson, and it certainly rang true with me, that with this particular amendment or these amendments, the government is aiming at a situation that is driven by organized crime — he used the words “organized crime” — wanting to get these people off the streets and to use any means that would diminish their presence. He also used the phrase, “People are afraid out there.”

That led me to a question I asked a previous witness, Howard Krongold, a representative of the criminal defence bar, I believe. Circumstances necessitated asking the question verbally but getting the answer back in writing. Tonight, I have been handed that response by the clerk. It has been answered by another question, and I need your comments, sir. I will read my question to Mr. Krongold:

I understand that both of you are critical of the bill with respect to the provision on mandatory minimum sentences because, in your view, it will increase the costs of the administration of justice and you feel it contains provisions that are discriminatory, in particular against certain elements of society, namely, Aboriginal peoples.

Are you critical of any other elements in the bill? Is there anything that the minister said he is trying to accomplish that you agree will be accomplished through the bill? You heard Senator Campbell say that he agrees with many provisions in the bill because it is tough on crime and will help to reduce this perception, which I put to you is not

**Le sénateur Angus :** Je suis ravi de l'entendre, c'est très intéressant.

Après sa déposition devant notre Comité au sujet de ce projet de loi, et la suggestion, par certains, que cela pourrait contribuer à la surpopulation de nos prisons, le ministre a annoncé la mise en œuvre d'une nouvelle politique pour agrandir les établissements pénitenciers. Je suis sûr que cela a intéressé certains de nos collègues.

Cette décision vient-elle de votre ministère?

**M. Saint-Denis :** Non, mais je ne suis pas sûr d'avoir parfaitement compris votre question.

**Le sénateur Angus :** Il y a eu plusieurs articles de journaux là-dessus pendant la fin de semaine. Je me disais que vous réagissiez rapidement.

**M. Saint-Denis :** Je ne peux pas vous dire. La question de la capacité d'accueil de nos pénitenciers relève du ministre de la Sécurité publique. C'est son domaine, son pré carré en quelque sorte.

**Le sénateur Angus :** Vous parlez de l'article, n'est-ce pas? Quoi qu'il en soit, cela relève de l'autre ministre.

**Le vice-président :** Cela ne relève pas du ministre de la Justice.

**Le sénateur Angus :** C'est ce que je voulais savoir.

J'aimerais vous poser une autre question, qui relève davantage de votre mandat. Le ministre Nicholson a dit, et ça m'a paru tout à fait sensé, qu'avec ce projet de loi, le gouvernement cherchait à enrayer une situation provoquée par le crime organisé — il a bien dit « crime organisé » — et était prêt à tout faire pour que ces criminels ne sévissent plus dans la rue. Il a même dit que « les gens ont peur ».

Cela m'amène à vous poser une question que j'ai déjà posée à un autre témoin, Howard Krongold, un représentant de la Criminal Lawyers Association. Les circonstances étaient telles que je lui ai posé ma question oralement et qu'il devait me répondre par écrit. Ce soir, la greffière m'a remis sa réponse, que j'avais déjà eue en posant une autre question, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Je vais vous lire la question que j'ai posée à M. Krongold :

Je comprends que vous êtes tous deux critiques à l'égard du projet de loi, pour ce qui concerne la disposition sur les peines minimales obligatoires — parce que, d'après vous, elle fera augmenter les frais d'administration de la justice — et pour ce qui concerne des dispositions discriminatoires, notamment contre certains éléments de la société, c'est-à-dire les Autochtones.

Avez-vous les mêmes sentiments à l'égard d'autres aspects du projet de loi? Êtes-vous d'accord avec le ministre sur des choses que le projet de loi permettra de réaliser? Vous avez entendu le sénateur Campbell, qui se dit d'accord avec de nombreuses dispositions du projet de loi parce qu'elles sont sévères contre la criminalité et qu'elles

false. People are afraid, and the bill is directed against organized crime.

The answer comes: "This bill will not make people safer." Stop there. What is your comment on that? The minister has said that, though I paraphrased it.

**Mr. Saint-Denis:** I believe the bill has the potential to make people safer. It has the potential to make them feel safer. I guess, in some instances, we are dealing with perceptions. It is meant to deal with organized crime, but it would also deal with drug traffickers who use violence who may not be related to organized crime. Certainly, drug activity where weapons or violence are used is a considerable concern for a number of Canadians. If this bill can help to remove some of these violent offenders, then I would have to conclude that it makes Canadian society a little safer and it might make Canadians feel safer, as well.

**Senator Angus:** In the generation of policy that led to this bill, was that a factor taken into consideration?

**Mr. Saint-Denis:** The concern about Canadian safety and organized crime was fundamental to the creation of this legislation.

**Senator Angus:** Questions were put to the minister regarding certain petty offences and situations where mandatory minimum penalties could be unfair in certain circumstances and it was said there could be unintended consequences. The minister responded — again, I will paraphrase — "This is not to target those minor offences. This is to target the really bad guys." Is that correct?

**Mr. Saint-Denis:** Yes.

**Senator Angus:** Do you feel it is clear enough and will not be subject to abuse by prosecutors and enforcers?

**Mr. Saint-Denis:** I believe this is a reasonably well-balanced approach to the problem.

**Senator Angus:** Thank you.

Mr. Chair, I wanted to reference these articles. This is from *The Globe and Mail* on October 16. It is an article from page A1 by Bill Curry, entitled "Ottawa will expand prisons to suit tough crime laws." It says, "The government is leaning toward renovating prisons and building new wings as a short-term solution to anticipated influx of inmates."

The reason I bring that out is that it has been indicated — and nobody from Justice or the government side has denied it — that there will be a tendency to increase the prison population if this

permettront de dissiper la perception actuelle, qui, je vous l'avoue, n'est pas dénuée de fondement. Les gens ont peur, et le projet de loi a le crime organisé dans sa ligne de mire. N'est-il pas vrai que la peur s'est installée dans la collectivité et que nous avons besoin d'un message pour l'apaiser, afin que les gens puissent avoir un environnement plus sûr?

La réponse est la suivante : « Ce projet de loi n'améliorera pas la sécurité publique. » Qu'en pensez-vous? C'est le ministre qui l'a dit, et j'ai paraphrasé sa réponse.

**M. Saint-Denis :** Je crois que le projet de loi a le potentiel d'améliorer la sécurité publique et la perception que les gens en ont. Vous savez, c'est parfois une question de perception. Le projet de loi vise le crime organisé, mais il s'attaque aussi aux trafiquants de drogue qui ont recours à la violence, même s'ils ne sont pas liés au crime organisé. Il est évident que le trafic de drogue associé à des armes ou à de la violence est une source d'inquiétude pour beaucoup de Canadiens. Si ce projet de loi permet de neutraliser un certain nombre de ces délinquants violents, je pense qu'on pourra dire qu'il aura permis d'améliorer la sécurité publique et la perception que les Canadiens en ont.

**Le sénateur Angus :** Lors de l'élaboration de la politique qui a abouti à ce projet de loi, est-ce un facteur que vous avez pris en considération?

**M. Saint-Denis :** L'insécurité causée par le crime organisé est la raison d'être de ce projet de loi.

**Le sénateur Angus :** À certaines personnes qui lui faisaient remarquer que, dans le cas d'infractions mineures, les peines minimales obligatoires paraîtraient injustes dans certaines circonstances, le ministre a répondu que le projet de loi pourrait avoir des conséquences imprévues. Il a ajouté, et encore une fois je paraphrase, que « son objectif n'est pas de viser des infractions mineures mais plutôt les criminels dangereux ». C'est bien ça?

**M. Saint-Denis :** Oui.

**Le sénateur Angus :** Pensez-vous que le libellé soit suffisamment clair et qu'il ne se prêtera pas à des abus de la part des procureurs et de ceux qui sont responsables de l'application de la loi?

**M. Saint-Denis :** Je crois qu'il constitue une approche équilibrée face à ce problème.

**Le sénateur Angus :** Merci.

Monsieur le président, j'aimerais vous donner les références de ces deux articles. Le premier est extrait de la page A1 du *Globe and Mail* du 16 octobre. Écrit par Bill Curry, il est intitulé « Ottawa will expand prisons to suit tough crime laws » (Ottawa va agrandir les prisons en raison de la nouvelle législation sur la criminalité). L'auteur y explique que le gouvernement a l'intention de rénover et d'agrandir ses prisons pour parer, à court terme, à l'afflux anticipé de détenus.

Je soulève cette question parce que certains ont dit — et cela n'a été démenti ni par le ministère de la Justice ni par le gouvernement — que l'adoption de ce projet de loi aura pour effet



law passes. The government realizes that and is taking measures to do it.

**The Deputy Chair:** As we mentioned earlier, it was another department. Mr. Saint-Denis's plate is already quite large and I do not think he has to answer.

**Mr. Saint-Denis:** I agree that perception is out there. I cannot speak to its accuracy. Again, we are moving into speculation, and one can speculate one way or the other.

**Senator Angus:** That is exactly right, and much of the criticism of the bill was based on speculation.

**The Deputy Chair:** We have invited Mr. Van Loan to appear to testify and give us some clarity around such declarations.

**Senator Angus:** Can I ask for a point of clarification, Mr. Chair?

**The Deputy Chair:** How about I put you on a second round?

**Senator Angus:** I am asking you, if I may, sir.

**The Deputy Chair:** What do you want to ask me?

**Senator Angus:** I want to ask you a point of clarification.

When we get these answers in writing — which I suggest are not answers but rather throwing us questions — what is the process? How do they get into the transcript?

**The Deputy Chair:** They do not. Usually they are answers to questions asked, and those questions are in the transcript, but the answers are not.

**Senator Angus:** It is a total waste of time. Senator Milne, for whom I have great respect, is asking why I am reading the transcript. I have to in order to ask my question properly and to get the point across that we are trying to bring out facts through our questioning. The other chair, if I may — Madam Chair — said the answers will be given in writing. This was my first experience with this, and if it will not appear in the transcript, I have other things to do tonight.

**The Deputy Chair:** No, there is a process. We are in the Senate of Canada, and we have a process. If you want to table a document and make it the knowledge of the committee, there is an appropriate process to do that.

**Senator Angus:** We are all in this together. What is our understanding of the process?

**Senator Milne:** You can table it.

**Senator Angus:** Is that the only way it goes on the record?

**The Deputy Chair:** It becomes public knowledge.

**Senator Angus:** Frankly, I would want all these answers to be incorporated.

d'augmenter la population carcérale, que le gouvernement en est conscient et qu'il prend donc des mesures pour y faire face.

**Le vice-président :** On a dit tout à l'heure que cela relevait d'un autre ministère. M. Saint-Denis a déjà assez de pain sur la planche pour ne pas avoir à répondre à cette question.

**M. Saint-Denis :** Je reconnais que c'est une perception bien réelle, mais je ne peux pas vous dire si elle est fondée. Ce n'est qu'une hypothèse.

**Le sénateur Angus :** Exactement, et la plupart des critiques formulées à l'égard du projet de loi étaient fondées sur des hypothèses également.

**Le vice-président :** Nous avons invité M. Van Loan à comparaître devant notre comité, et il pourra nous donner des éclaircissements à ce sujet.

**Le sénateur Angus :** Puis-je demander un éclaircissement, monsieur le président?

**Le vice-président :** Je peux peut-être vous inscrire pour un second tour?

**Le sénateur Angus :** C'est à vous que je veux m'adresser, si vous me le permettez.

**Le vice-président :** Que voulez-vous me demander?

**Le sénateur Angus :** Un éclaircissement.

Quand nous recevons ces réponses par écrit — et je suppose qu'il s'agit moins de réponses que de questions en retour — qu'en fait-on? Comment sont-elles versées au compte rendu?

**Le vice-président :** Elles ne le sont pas. Il s'agit généralement de réponses à des questions qui ont été posées. Les questions sont versées au compte rendu, mais pas les réponses.

**Le sénateur Angus :** Dans ce cas, c'est une pure perte de temps. Le sénateur Milne, pour qui j'ai le plus grand respect, demandait pourquoi je citais le compte rendu, mais je suis bien obligé si je veux poser ma question correctement et faire ressortir, ce faisant, certains points bien précis. L'autre président — et plus exactement Mme la présidente — nous a dit que les réponses seraient données par écrit. C'est la première fois que j'en reçois, et j'apprends qu'elles ne seront pas versées au compte rendu. Franchement, j'aurais bien d'autres choses à faire ce soir.

**Le vice-président :** Nous devons respecter la procédure. Nous sommes au Sénat, et nous avons une procédure à suivre. Si vous voulez déposer un document pour qu'il soit porté à l'attention du comité, il faut suivre la procédure.

**Le sénateur Angus :** Cela nous concerne tous. En quoi consiste cette procédure?

**Le sénateur Milne :** Vous pouvez déposer votre document.

**Le sénateur Angus :** Est-ce la seule façon de le verser au compte rendu?

**Le vice-président :** De cette façon, il fera partie du domaine public.

**Le sénateur Angus :** Très franchement, j'aimerais bien que toutes ces réponses soient versées au compte rendu.

**The Deputy Chair:** Colleagues, we have Mr. Saint-Denis for another 15 minutes, and I hope we can ask him many more questions. Maybe we can deal with that later.

**Senator Angus:** I want the record to show it because I am having trouble using the answer if it is not in the transcript. I do not want to read out the whole answer and waste the time of my colleagues.

**The Deputy Chair:** Are you making a motion to append that to the proceedings?

**Senator Angus:** I am asking that. Yes, please.

**The Deputy Chair:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Watt:** I have one or two questions I would like to put forward. First, you mentioned in your presentation — and we also heard it from the minister himself, directly — that this bill targets the big people, the people who actually grow and traffic marijuana. How will a young person, Aboriginal or non-Aboriginal, be dealt with if he is caught with a certain amount of marijuana, even if there is no intent to traffic?

**Mr. Saint-Denis:** If he is charged with possession, then he will face the existing penalties under the Controlled Drugs and Substances Act, and the new provisions will not apply. They do not apply to possession of any of the drugs.

**Senator Watt:** Can you comment on the argument that community-based sentences with the support of addiction treatment programs can be more effective?

**Mr. Saint-Denis:** I cannot comment on that because I am not familiar with community-based sentencing.

**Senator Campbell:** Some parts of this bill I like and some parts I simply do not understand. Why would you put a number on the plants and attach that to sentencing?

**Mr. Saint-Denis:** In part, it was to recognize that there are different levels of meaning to different quantities of plants. Someone who has 500 plants in his house obviously has in mind something different than someone who has four or five plants. Using that logic, we attempted to find levels that were clearly indicative of commercial intent and levels where it was not as clear. For example, 6 plants to 200 plants could be for a commercial purpose, but it is not necessarily evident. We inserted “for the purpose of trafficking.” That would catch the commercial intent. Anything over 200 plants we believe to be inherently for a commercial purpose. We made a distinction between under 500 and over 500 for greater penalties.

**Senator Campbell:** Have you ever seen a room with 200 plants in it?

**Mr. Saint-Denis:** I have not.

**Senator Campbell:** I will give you some idea. You could have that many plants in this room easily.

**Le vice-président :** Chers collègues, il nous reste 15 minutes avec M. Saint-Denis et nous pourrions en profiter pour lui poser d'autres questions. Je vous propose de revenir sur ce problème plus tard.

**Le sénateur Angus :** J'aimerais bien que ces réponses soient versées au compte rendu car, sinon, je ne peux pas les utiliser. Je ne voudrais pas faire perdre du temps à mes collègues en les lisant intégralement.

**Le vice-président :** Voulez-vous proposer une motion pour qu'elles soient annexées à notre compte rendu?

**Le sénateur Angus :** Oui, s'il vous plaît.

**Le vice-président :** Êtes-vous d'accord, sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Watt :** J'aimerais poser une ou deux questions. Premièrement, vous avez dit dans votre déclaration liminaire — et le ministre l'a dit lui aussi — que ce projet de loi cible les criminels dangereux, ceux qui font la culture et le trafic de la marijuana. Qu'arrivera-t-il à un jeune, autochtone ou non, s'il se fait prendre avec une certaine quantité de marijuana, même s'il n'avait pas l'intention d'en faire le trafic?

**M. Saint-Denis :** S'il est accusé de possession, il sera passible des sanctions actuellement prévues par la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, car les nouvelles dispositions du projet de loi ne s'appliquent pas à la possession d'une drogue, quelle qu'elle soit.

**Le sénateur Watt :** D'aucuns prétendent que les sanctions communautaires, accompagnées d'un programme de traitement de la toxicomanie, sont plus efficaces. Qu'en pensez-vous?

**M. Saint-Denis :** Je ne peux pas vous répondre car je ne connais pas bien le système des sanctions communautaires.

**Le sénateur Campbell :** Il y a certaines parties de ce projet de loi qui me plaisent, et d'autres que je ne comprends tout simplement pas. Pourquoi la détermination de la peine dépend-elle du nombre de plantes cultivées?

**M. Saint-Denis :** En partie parce que la gravité de l'infraction dépend du nombre de plantes différentes. Celui qui cultive 500 plantes dans sa maison en fait certainement une autre utilisation que celui qui n'en cultive que quatre ou cinq. En suivant ce raisonnement, nous avons essayé de déterminer les niveaux à partir desquels il était manifeste qu'il y avait une intention commerciale. Lorsque nous disons « à des fins de trafic », nous englobons cette intention commerciale. Nous avons estimé qu'à partir de 201 plantes, il y avait foncièrement une intention commerciale. Ensuite, nous avons fait une distinction entre moins de 500 et plus de 500 pour alourdir les peines en conséquence.

**Le sénateur Campbell :** Avez-vous déjà vu 200 plantes dans une pièce?

**M. Saint-Denis :** Non.

**Le sénateur Campbell :** Je vais vous en donner une petite idée. Cette pièce pourrait facilement contenir autant de plantes.



If you are convicted and you have a commercial operation and you are gang-related, they should put you some place where they send you sunshine in a tin can. However, to get to that point, the law has to reflect that in some way, and this law does not reflect that. Rather than worry about the number of plants, worry about the connection to gangs and organized criminals. I feel strongly about that.

I know that you say it will not happen. I was on drug squad for eight years and I can tell you that it can happen. When I found someone with six plants who had been bad before, it was time to bring the hammer down. I know that that happens. My difficulty is that all of a sudden marijuana, which is worth \$8 billion per year in my province, is being thrown in with heroin, cocaine, methamphetamine and crack. How do we bring all of that together into this bill to classify all of those drugs in the same way? The bill proposes 14 years for possession for the purpose of trafficking. How do we bring all of that together into the same bag?

**Mr. Saint-Denis:** I am not sure I have an answer to that question, but I can point out a few things. Bill C-15 proposes minimum penalties, and the maximum penalty for most of these offences is still life imprisonment. We are increasing the maximum penalty for production from 7 years to 14 years.

Beyond that, your question goes beyond the intent of the bill, and I am afraid I do not have an answer.

**Senator Campbell:** When someone gets popped with 200 plants of marijuana, what kind of treatment program do they go into? What exactly is the person being treated for?

**Mr. Saint-Denis:** The treatment program would apply if the person was an addict or had some form of dependency on a drug.

**Senator Campbell:** Is there any evidence that marijuana is addictive?

**Mr. Saint-Denis:** That is a controversial question.

**Senator Campbell:** I will tell you my concern: I once asked the drug czar of the United States whether marijuana is addictive and was told that absolutely it is one of the most dangerous drugs. I asked how you determine whether someone is addicted or treated. I was told that if you go to court and you take the treatment, then you must be addicted. That is the distinction I am so worried about in this bill. Suddenly, we have moved beyond that.

I would like you to come back again because there are so many questions I would like to ask. I feel terrible that you did not have full time this evening, but thank you for coming.

Lorsqu'un criminel est condamné, s'il a une opération commerciale et qu'il est lié à un gang, on ferait mieux de le garder au fond d'un cachot. C'est ça la réalité, et j'estime que le projet de loi ne fait pas face à la réalité. Plutôt que de se préoccuper du nombre de plantes, on ferait mieux de se préoccuper des liens que ces criminels ont avec des gangs et avec le crime organisé. C'est vraiment ce que je pense.

Or, ce n'est pas ce qui va se produire. J'ai fait partie d'une escouade antidrogue pendant huit ans, et je peux vous dire que c'est tout à fait possible. Lorsque j'ai pris quelqu'un avec six plantes, quelqu'un qui avait déjà eu des ennuis avec la justice, c'était à ce moment-là qu'il fallait frapper. Le problème c'est que, tout d'un coup, la marijuana, qui représente une valeur marchande de 8 milliards de dollars par an dans ma province, est mise dans le même sac que l'héroïne, la cocaïne, la méthamphétamine et le crack. Pourquoi le projet de loi amalgame-t-il toutes ces drogues en proposant une peine de 14 ans d'emprisonnement pour leur possession dans le but d'en faire le trafic? Pourquoi prévoit-il les mêmes sanctions pour toutes ces drogues?

**M. Saint-Denis :** Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à votre question, mais j'aimerais quand même vous rappeler que le projet de loi propose des peines minimales, et que la peine maximale pour toutes ces infractions est toujours la prison à perpétuité. En fait, nous faisons passer de 7 à 14 ans la peine maximale en cas de production de ces substances.

Pour le reste, je crois que votre question dépasse la portée de ce projet de loi, et je ne peux donc pas y répondre.

**Le sénateur Campbell :** Lorsque quelqu'un se fait prendre avec 200 plants de marijuana, vers quel programme de traitement l'oriente-t-on? Qu'est-ce qu'on va traiter exactement?

**M. Saint-Denis :** Le programme de traitement ne s'adresse qu'aux toxicomanes et à ceux qui ont acquis une dépendance à l'égard d'une drogue.

**Le sénateur Campbell :** A-t-on la preuve que la marijuana crée une dépendance?

**M. Saint-Denis :** C'est une question controversée.

**Le sénateur Campbell :** Je vais vous dire ce qui me préoccupe. J'ai eu l'occasion de demander au chef de la lutte antidrogue aux États-Unis si la marijuana créait une dépendance, et il m'a répondu que oui, que c'était l'une des drogues les plus dangereuses. Je lui ai alors demandé comment on déterminait que quelqu'un était toxicomane ou qu'il avait besoin d'être soigné. Il m'a répondu que, si l'inculpé passe devant un tribunal et accepte le traitement, cela signifie qu'il est toxicomane. C'est cette distinction qui me préoccupe dans le projet de loi. Tout d'un coup, nous allons au-delà de ça.

J'aimerais bien que vous comparassiez à nouveau devant notre comité car j'aurais beaucoup de questions à vous poser. Je regrette terriblement que nous ne puissions pas vous accorder toute la durée de notre réunion, mais je vous remercie d'être venu.

[Translation]

**Senator Carignan:** I have a question about the aggravating factors provided for in subsection 3.

**The Deputy Chair:** Of which section?

**Senator Carignan:** Section 7. There's a list:

- (a) the person used real property that belongs to a third party in committing the offence;
- (b) the production constituted a potential security, health or safety hazard to persons under the age of 18 years who were in the location where the offence was committed or in the immediate area;
- (c) the production constituted a potential public safety hazard in a residential area;

It is quite clear, we see it in the areas of cannabis, to protect grow ops, they set traps. In the case of (b) and (c), for me, growing large quantities in a residential area for purposes of trafficking, the simple fact that it is in a residential area is enough of an aggravating factor.

My fear is that with the addition of "potential public safety hazard," this additional condition means that it will be harder to find the aggravating factor. I am looking for examples where there is a potential public safety hazard. I do not know if I am being clear enough.

I have seen grow houses in residential areas where the surroundings were very peaceful. I am trying to find an example where there was a potential public safety hazard. Perhaps it was processing of the equipment, I am trying to see, my fear is that this requirement will make us less determined to remove grow operations in residential areas. Do you understand?

**Mr. Saint-Denis:** First, it is important to realize that we are not just targeting marijuana growing. There is the whole production of chemical drugs, methamphetamine, ecstasy and so on.

Second, the cases we were addressing with this provision were those where people were using highly volatile chemical products like insecticides. These products have a tendency to explode. They cause a great deal of damage and can damage property and goods. That is the type of case we were targeting with this provision, not quiet cannabis grow ops, which do not involve any hazards like that.

**The Deputy Chair:** Mr. Saint-Denis, I would like to explore two subjects with you. First, let us go back to the department's studies on mandatory minimum sentences. You will recall that in 2002, a study was conducted by Carleton University. The study was posted on the department's Internet site for a while. The study by Gabor and Crutcher showed that it is impossible to measure the positive or negative effect of minimum sentences for

[Français]

**Le sénateur Carignan :** J'aurais une question sur les facteurs, les circonstances aggravantes prévues au paragraphe 3.

**Le vice-président :** De quel article?

**Le sénateur Carignan :** De l'article 7. On les liste :

- a) la personne a utilisé des biens immeubles appartenant à autrui lors de la perpétration de l'infraction;
- b) la production a créé un risque d'atteinte à la santé ou à la sécurité de personnes de moins de dix-huit ans présentes dans le lieu où l'infraction a été commise ou à proximité;
- c) la production a créé un risque d'atteinte à la sécurité publique dans un secteur résidentiel;

C'est assez clair, on voit cela dans les champs de cannabis, pour protéger la culture, ils mettent des trappes. Mais dans le cas de b) et c), pour moi, faire de la culture dans un milieu résidentiel de quantités importantes à des fins de trafic, le fait que ce soit dans un secteur résidentiel en soi est suffisamment un facteur aggravant.

Je crains qu'en mettant « risque d'atteinte à la sécurité », cette condition supplémentaire fasse que ce soit plus difficile d'aller chercher le facteur aggravant. Je cherche des exemples où l'on a un risque d'atteinte à la sécurité publique supplémentaire. Je ne sais pas si je suis assez clair.

Donc, j'ai connu des cultures dans des secteurs résidentiels où c'était très paisible autour. J'essaie de trouver un exemple où il y avait un risque d'atteinte à la sécurité publique. Peut-être est-ce dans la transformation des équipements, j'essaie de voir, je crains que cette exigence mise en preuve ne nous fasse dévier de la volonté d'enlever des cultures dans les secteurs résidentiels. Vous comprenez?

**M. Saint-Denis :** Premièrement, il faut reconnaître qu'on ne vise pas uniquement la culture de la marijuana. Il y a toute la production des drogues chimiques, la méthamphétamine, l'ecstasy, et cetera.

D'autre part, les cas qui nous préoccupaient avec cette disposition étaient ceux où l'on utilisait des produits chimiques hautement volatils comme les insecticides. Ces produits ont souvent tendance à exploser. Ils causent énormément de dommages et peuvent endommager la propriété et les biens. C'est le genre de cas que nous visions avec cette disposition et non la culture du cannabis paisible, qui ne comporte aucun danger de cette sorte.

**Le vice-président :** Monsieur Saint-Denis, j'aimerais explorer deux sujets avec vous. Tout d'abord, revenons aux études du ministère en matière de peines minimales obligatoire. On se souviendra qu'en 2002 une étude a été produite par l'Université Carleton. D'ailleurs, celle-ci fut affichée sur le site Internet du ministère pendant quelque temps. Cette étude réalisée par Gabor et Crutcher indique qu'on ne peut mesurer l'effet positif ou



drug use or drug-related crime, but drug abuse treatment strategies may have more of an impact.

Did you consider that study when you were drafting Bill C-15?

**Mr. Saint-Denis:** The study was commissioned by the department. However, it does not reflect the department's official policy.

**The Deputy Chair:** When you posted the study, all readers were informed that the opinion was not yours.

**Mr. Saint-Denis:** Correct.

**The Deputy Chair:** But the study was still posted on the Department of Justice's Internet site.

**Mr. Saint-Denis:** That is right.

To answer your question, we were aware of and knew about the existence and content of those reports. To the extent that we were asked to draft a bill with a certain direction, the statements in those reports, while they were interesting, became somewhat less useful.

**The Deputy Chair:** As I told you before this meeting began, public policy issues will be raised throughout the study of the bill. It would be appropriate for the Minister to come back at the end to properly answer on behalf of the government all of the questions raised by the witnesses.

I understand perfectly well that you, with all your experience, carried out the instructions given to you by the government.

**Mr. Saint-Denis:** Allow me to clarify one little thing. The findings in the report are not cut and dried. There are some ambiguities.

As I said earlier, the report dealt with the situation in the United States, not Canada. We did not have a situation in Canada related to drugs where we could look at our experience. By looking at what happened in the United States, we came to a number of provisional, but not absolute, conclusions. It must be acknowledged none the less that the situation in the United States is different from the situation in Canada. The population is different, the drug problem is different, the players are different.

**The Deputy Chair:** What conclusions did you reach based on the American experience?

**Mr. Saint-Denis:** Me personally, none. However, there were conclusions in the report.

**The Deputy Chair:** Do you mean Gabor?

**Mr. Saint-Denis:** Yes.

**The Deputy Chair:** We will be hearing American witnesses who will endeavour to enlighten us regarding the American experience.

négatif des peines minimales infligées pour l'usage de drogues ou la criminalité liée aux drogues, mais que les stratégies axées sur le traitement de la toxicomanie pourraient avoir davantage un effet.

Avez-vous réfléchi à cette étude lors de la rédaction du projet de loi C-15?

**M. Saint-Denis :** Cette étude fut parrainée par le ministère. Toutefois, elle ne reflète pas la politique officielle du ministère.

**Le vice-président :** D'ailleurs, lorsque vous avez affiché l'étude, tous les lecteurs étaient avisés qu'il s'agissait d'une opinion qui n'était pas la vôtre.

**M. Saint-Denis :** En effet.

**Le vice-président :** Cette étude étant tout de même affichée sur le site du ministère de la Justice.

**M. Saint-Denis :** Tout à fait.

Pour répondre à votre question, nous étions au courant et connaissions l'existence et la teneur de ces rapports. Dans la mesure où l'on nous a demandé de préparer un projet de loi avec une certaine orientation, les propos de ces rapports, quoiqu'intéressants, devenaient un peu moins utiles.

**Le vice-président :** Comme je vous l'ai indiqué avant le début de cette réunion, des questions de politique publique seront soulevées tout au long de l'étude du projet de loi. Il serait approprié que le ministre revienne à la fin pour répondre adéquatement, au nom du gouvernement, à toutes ces questions soulevées par les divers témoins.

Je comprends très bien que vous avez, avec toute votre expérience, exécuté les instructions qui vous ont été données par le gouvernement.

**M. Saint-Denis :** Permettez-moi une petite mise au point. Les conclusions de ce rapport ne sont pas catégoriques. On dénote certaines ambiguïtés.

Comme je l'ai indiqué plus tôt, on faisait état de la situation aux États-Unis et non celle au Canada. Nous n'avions pas de situation au Canada dans le domaine des drogues où l'on pouvait examiner notre expérience. En regardant ce qui s'est passé aux États-Unis, nous sommes arrivés à certaines conclusions provisoires, mais pas absolues. Il faut quand même reconnaître que la situation aux États-Unis n'est pas celle du Canada. La masse démographique est différente, le problème de drogue est différent, les acteurs sont différents.

**Le vice-président :** Quelles sont les conclusions auxquelles vous êtes arrivés avec l'expérience américaine?

**M. Saint-Denis :** Pour ma part, aucune. Toutefois, dans le rapport on en fait état.

**Le vice-président :** Vous parlez de Gabor?

**M. Saint-Denis :** Oui.

**Le vice-président :** Nous entendrons des témoins américains qui tenteront de nous éclairer sur l'expérience américaine.

I would like to get back to the question asked by the Honourable Senator Milne regarding medical use and Senator Wallace's question. You and he went over paragraph 3(1)(b) of the bill, which refers to the production of cannabis marijuana. Subparagraph (i) refers to a minimum punishment of imprisonment for a term of six months "if the number of plants produced is less than 201 and more than five."

The minister also told us that the bill was not aimed at students who grow seven or eight plants in their dorm room. The bill was aimed more at traffickers and criminal organizations.

Mr. Saint-Denis, we know very well that drugs are a big thing in Canada and that medical use of cannabis is also a growing phenomenon. When, eight years ago, a Senate committee looked at the situation — and I realize that you were a very interested and very interesting witness — we determined that approximately 400,000 Canadians used cannabis for therapeutic purposes at least once a year.

Today, we will be hearing witnesses who will show that approximately one million Canadians use cannabis for therapeutic purposes.

Depending on the month, between 85 per cent and 90 per cent of Canadians support cannabis use.

My concern and the concern of many Canadians who have written to us since Bill C-15 was introduced is that the net being cast is a bit too wide. Everyone agrees on the need to stop the criminal trafficking that is putting the lives of young Canadians in jeopardy. We are familiar with the case law on the notion of trafficking and possession for the purpose of trafficking. You referred to that in your answer to Senator Wallace. We also know how what I will call "trafficking" operations work, because when you know a bit about the case law on trafficking, the trafficking system used for medical cannabis between producers and consumers is exactly the same as what you described as an offence, which will be covered by subparagraph (i) of paragraph (b) of subsection 3(1) of the bill.

Do you not think the bill needs to be tightened up a bit more in order to exclude them from the enforcement measures in the bill? I don't believe your intent is to include in minimum sentencing the million Canadians who use cannabis for therapeutic purposes. I'm not going to discuss with you whether it is illegal. We can have that debate in another forum. For now, we are looking at the issue of minimum sentencing. Does the bill cast a net that is a bit too wide?

**Mr. Saint-Denis:** You are talking about medical use. When you talk about use, you are talking about the offence of possession. This bill is not aimed at cases of possession.

**The Deputy Chair:** I understand, and that is the answer the Minister gave me. Allow me to rephrase my question. Many users of medical cannabis do not grow it themselves. They go to a grower they know. And most medical users want good cannabis,

J'aimerais revenir à la question soulevée par l'honorable sénateur Milne au sujet de l'usage thérapeutique et à la question du sénateur Wallace. Vous avez examiné avec lui l'article 3(1)b) du projet de loi, qui fait référence à la production de cannabis marijuana. Au sous-alinéa (i) il est question de l'emprisonnement ne pouvant être inférieur à six mois « si l'infraction est commise à des fins de trafic et que le nombre de plantes en cause est inférieur à 201 et supérieur à cinq ».

Le ministre nous a aussi dit qu'on ne vise pas l'étudiant qui fait pousser sept ou huit plants dans sa chambre à l'université. On vise plutôt les trafiquants, les organisations criminelles avec ce projet de loi.

Monsieur Saint-Denis, nous savons très bien qu'au Canada le phénomène des drogues est majeur et que l'usage du cannabis à des fins thérapeutiques est aussi un phénomène qui va en grandissant. Lorsqu'un comité du Sénat, il y a huit ans, a examiné la situation — et je reconnais que vous avez été un témoin fort intéressé et très intéressant — nous avons établi qu'environ 400 000 Canadiens faisaient un usage au moins annuel du cannabis à des fins thérapeutiques.

Aujourd'hui, nous entendrons des témoins qui viendront démontrer qu'environ un million de Canadiens consomment du cannabis à des fins thérapeutiques.

D'autre part, l'appui de la population canadienne à l'usage du cannabis se situe, selon les mois de l'année, entre 85 et 90 p. 100.

Ma préoccupation et celle de plusieurs Canadiens, qui nous ont écrit depuis que le projet de loi C-15 est connu, concerne le ratissage un peu trop large. Tout le monde s'entend qu'il faut mater le trafic criminel qui met en danger la vie de jeunes canadiens. On connaît la jurisprudence sur la notion de trafic et de possession aux fins de trafic. Vous y avez fait allusion dans votre réponse au sénateur Wallace. Nous savons aussi comment fonctionnent les opérations que j'appellerai « du trafic », puisque lorsqu'on connaît un peu la jurisprudence en matière de trafic, le système de trafic du cannabis à des fins thérapeutiques entre les producteurs et les consommateurs correspond exactement à ce que vous avez décrit comme étant une infraction, qui sera incluse dans l'alinéa (i) du sous-paragraphe b) de l'article 3(1) du projet de loi.

Ne croyez-vous pas qu'il faille resserrer un peu plus le projet de loi afin d'exclure dans le ratissage ce que veut faire le projet de loi? Je ne crois pas que votre intention soit d'inclure, dans l'attribution de peines minimales, ce million de Canadiens qui utilisent le cannabis à des fins thérapeutiques. Je ne soulève pas avec vous la question que ce soit illégal. Nous pourrions tenir ce débat dans un autre forum. Pour le moment, on examine la question des peines minimales. Est-ce que le projet de loi en ratisse un peu trop large?

**M. Saint-Denis :** Vous parlez d'usage à des fins thérapeutiques. Lorsqu'on parle d'usage, on parle de l'infraction de possession. Ce projet de loi ne vise pas les cas de possession.

**Le vice-président :** Je comprends, et c'est la réponse que le ministre m'a donnée. Laissez-moi poser ma question différemment. Plusieurs consommateurs de cannabis à des fins thérapeutiques ne le produisent pas eux-mêmes. Ils vont s'en



which means organic, with fewer chemicals. Not all cannabis producers are willing to change their production because the return is much higher when chemical products are added.

Users are going to go to a producer who produces the cannabis that is right for them and their medical condition. In order to cover costs, that producer is going to produce more than a certain number of plants. I understand, you are going to tell me that there is a regulatory process for accessing medical cannabis that covers some 4,000 users. There is a big difference between the 4,000 users registered under the Department of Health regulations and the million Canadians who use cannabis. We are going to have witnesses who will be able to explain how it can be said that there are roughly one million Canadians who use cannabis for medical purposes at least once a year. It is not a criminal organization in the sense that you and minister use it when you describe the objective of the bill. It is trafficking between a producer and a user who does it. I remind the members of the Committee that medical use has been ruled acceptable by the Ontario Court of Appeal. That is why we are concerned, and that concern is shared by many Canadians who wrote to us about the bill, which casts too wide a net.

**Mr. Saint-Denis:** You raise a very interesting question. We were asked to draft a bill in a certain direction. It is possible that in some cases, the provisions will apply only to organized crime or violent crime. There will be producers who are perhaps not violent. When you ask the question, the producer who sells for medical use or to customers who use it for medical purposes is not a producer subject to any regulations. There is no way of knowing what the producer is selling. Is he selling only to people who need it for medical reasons? Do we know if his production does not create a safety hazard for people around the production site and so on.

**The Deputy Chair:** In Western Canada, there are two examples, and time has shown that those examples had some credibility. They are the two compassion clubs, one in Vancouver and one in Victoria, that have producers who supply them. The producers produce, I believe, exclusively for one of the two medical cannabis distribution sites. It all happens outside the process recognized by the regulatory process.

That is why I am asking you if the aim is to catch along the way the organic cannabis producer who supplies the Vancouver Compassion Club and grows 600 plants of a specific variety of cannabis; if that is the case, that is not what the minister told us.

remettre à un producteur qu'ils connaissent. Et la plupart des consommateurs à des fins thérapeutiques veulent un cannabis de qualité, donc plutôt organique, avec moins de produits chimiques. Ce ne sont pas tous les producteurs de cannabis qui acceptent de modifier leur production justement à cause des rendements beaucoup plus intéressants lorsqu'on ajoute des produits chimiques.

L'utilisateur va vouloir s'en remettre à un producteur qui produit du cannabis qui fait son affaire, compte tenu de son état de santé. Ce producteur, afin de faire ses frais, va produire plus qu'un certain nombre de plants. Je comprends, vous me direz qu'il y a un processus réglementaire d'accès à du cannabis à des fins thérapeutiques qui couvre environ 4 000 usagers. Il y a une différence marquée entre les 4 000 usagers enregistrés en vertu du Règlement du ministère de la Santé et un million de Canadiens qui consomment. Nous aurons des témoins qui peuvent nous expliquer comment on peut affirmer qu'il y a environ un million de Canadiens qui consomment au moins une fois par année à des fins thérapeutiques. Il ne s'agit pas d'une organisation criminelle, dans le sens que vous et le ministre l'utilisez lorsque vous décrivez l'objectif du projet de loi. Il s'agit d'un trafic entre un producteur et un usager qui le fait. Je rappelle aux membres du comité que l'usage à des fins thérapeutiques a été reconnu comme acceptable par la Cour d'appel de l'Ontario. C'est pourquoi nous sommes préoccupés, et il en est de même pour plusieurs Canadiens qui nous ont écrit, au sujet du projet de loi qui ratisse trop large.

**M. Saint-Denis :** Vous soulevez une question fort intéressante. On nous a demandé de préparer un projet de loi dans un certain sens. Il est possible que, dans certains cas, les dispositions ne viseront pas que le crime organisé ou le crime violent. Il y aura des producteurs qui ne sont peut-être pas violents. Lorsque vous posez la question, le producteur qui vend à des fins thérapeutiques ou à des clients qui s'en servent pour cette utilisation, ce n'est pas un producteur soumis à une réglementation quelconque. Il n'y a aucune façon de savoir à qui il vend. Vend-il seulement à des gens qui en ont besoins à des fins thérapeutiques? Savons-nous si sa production en est une où il n'y a aucun danger pour les citoyens autour du site de production, et ainsi de suite.

**Le vice-président :** Dans l'Ouest du Canada, il y a deux exemples, et le temps a démontré que ces exemples avaient une certaine crédibilité. Il s'agit des deux clubs compassion, ceux de Vancouver et de Victoria qui ont des producteurs qui les approvisionnent. Ces producteurs produisent, je pense, exclusivement pour l'un ou les deux sites de distribution de cannabis à des fins thérapeutiques. Tout cela se fait en marge du processus reconnu par le processus réglementaire.

C'est pourquoi je vous demande si l'on veut accrocher au passage le producteur biologique de cannabis qui fournit le Club compassion de Vancouver et qui produit 600 plants d'un type particulier du cannabis, si c'est le cas, ce n'est pas ce que le ministre nous a dit.

**Mr. Saint-Denis:** In your example, it is a matter of illegal production. Already the law is being broken. The question you raise is a political question about the bill. It is a bit beyond my boundaries.

[English]

**Senator Joyal:** If I understood your response to the question about the Gabor and Crutcher study that had “scoped the American situation,” to use your term, the conclusions are interesting but of little practicability. Is that what you have in mind?

**Mr. Saint-Denis:** No, it is not. The conclusions were interesting but not definitive in any way. Regarding whether or not we bore these in mind, once we were given policy directive for what to prepare, then those studies became less significant.

**Senator Joyal:** If I read your answer correctly, we are invited to adopt minimum sentences for a series of infractions, and you do not have any real information or reliable information on the impact of those minimum sentences generally.

**Mr. Saint-Denis:** We have no statistical information about the Canadian situation.

**Senator Joyal:** At all?

**Mr. Saint-Denis:** In terms of drugs, no, we do not.

**Senator Joyal:** In other words, we are asked to do something that we do not know the real impact of, more or less?

**Mr. Saint-Denis:** Arguments are being put forward that these do have a deterrent effect, that they will put away dangerous offenders for a period of time, and that they may assuage Canadian fears about violence and crime. Until we have something we can gather information with, it is speculative.

**Senator Joyal:** That is why there is proposed new section 8.1 in the bill, at page 5?

**Mr. Saint-Denis:** I believe that is why the House of Commons committee put that forward.

**Senator Joyal:** Because we do not know the cost-benefit analysis of mandatory minimum sentences today when we are requested to adopt those in the bill?

**Mr. Saint-Denis:** I believe that is correct.

**The Deputy Chair:** As a supplementary to that question, that was added through the hearings in the House of Commons, if I understand correctly.

**Mr. Saint-Denis:** At committee stage, clause by clause, yes.

**The Deputy Chair:** We will go to a second round, only one question each, please.

**M. Saint-Denis :** Dans l'exemple que vous donnez, il s'agit d'une production illicite. Déjà là, il y a une contravention à la loi. La question que vous soulevez en est une d'ordre politique du projet de loi. C'est un peu en dehors de là où je peux me permettre d'aller.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Si j'ai bien compris, vous avez dit au sujet du rapport Gabor and Crutcher, qui fait état « de la situation aux États-Unis », pour reprendre vos propres termes, que les conclusions de ce rapport, « quoique intéressantes, devenaient un peu moins utiles ». C'est bien ce que vous avez dit?

**M. Saint-Denis :** Non, ce n'est pas ce que j'ai dit. Les conclusions étaient intéressantes, mais pas concluantes. De toute façon, que nous les trouvions intéressantes ou pas, une fois que nous avons reçu des orientations politiques très précises, ces études sont devenues moins pertinentes.

**Le sénateur Joyal :** Si je vous comprends bien, vous nous invitez à approuver des peines minimales pour une série d'infractions, alors que vous n'avez pas de données concrètes ou fiables sur l'impact de ces peines de façon générale.

**M. Saint-Denis :** Nous n'avons pas de données statistiques sur la situation au Canada.

**Le sénateur Joyal :** Aucune?

**M. Saint-Denis :** Pour ce qui est de la drogue, non.

**Le sénateur Joyal :** En d'autres termes, vous nous demandez de faire quelque chose dont vous ignorez plus ou moins les conséquences réelles?

**M. Saint-Denis :** D'aucuns prétendent que les peines minimales ont un effet dissuasif, qu'elles permettent de mettre à l'ombre les délinquants dangereux pendant un certain temps, et qu'elles contribuent à rassurer les Canadiens eu égard à la violence et à la criminalité. Mais tant que nous n'avons pas de données concrètes là-dessus, ce n'est qu'une hypothèse.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce la raison pour laquelle on nous propose le nouvel article 8.1, à la page 5 du projet de loi?

**M. Saint-Denis :** Je crois que c'est la raison pour laquelle le comité de la Chambre des communes l'a ajouté.

**Le sénateur Joyal :** Parce que nous n'avons pas de données sur les coûts et avantages de ces peines minimales obligatoires, alors qu'on nous demande de les approuver, ici, dans ce projet de loi?

**M. Saint-Denis :** Je crois que c'est exact.

**Le vice-président :** J'aimerais poser une question supplémentaire. Si j'ai bien compris, c'est un article qui a été ajouté par le comité de la Chambre des communes qui était saisi de ce projet de loi.

**M. Saint-Denis :** Oui, en comité, lors de l'examen article par article.

**Le vice-président :** Nous allons entamer un second tour, mais une question chacun, s'il vous plaît.



**Senator Baker:** I have a technical question for the witness. This has bothered me for some time. I noticed that clause 6 of the bill says "Schedule I to the Act is amended by adding the following after item 18:" It then says "19." If you go down to (8) on the English side, it adds "N-methyl-3,4-methylenedioxyamphetamine," and then it goes on and on.

To me, that seems like ecstasy. I have seen charge documents like that, involving other people. You have police officers behind you. They usually try to put in brackets there — in this case, it would be ecstasy — so that, I suppose, the person charged will know what they are being charged with. When that comes to a judge, the judge says, "The word 'ecstasy' has no value in law at all. It is nowhere in the Controlled Drugs and Substances Act." What is in the Controlled Drugs and Substances Act schedule is exactly what is listed there in (8). If a comma or a letter is missing, they usually throw out the case. I have read a lot of case law on this. It is not rare that you see a case thrown out because it was not identified properly, because the judge is usually not a chemist. In other jurisdictions, is there not an easier way of doing this in the charge document and listing it in the schedule? Is there a simpler way, or do all other nations in the world use the chemical composition of what is there?

Last, since you are lifting ecstasy up to schedule 1, if you look at section 4.1 in the Controlled Drugs and Substances Act, you will see there is quite a difference in the penalty between Schedule 1 or Schedule 3, which is where ecstasy is now. Will a public campaign take place to inform all those young people who go to raves and use ecstasy that they will end up with a more serious offence if caught with one of these pills?

There are two questions there: Is there a better way of doing this, and will young people be warned?

**Mr. Saint-Denis:** You asked whether there is a better way of doing it and whether other countries do it the same way. I believe that in some countries, yes — particularly OECD countries that have well-developed legal systems and so on. Other countries may or may not do it.

I read the transcript after the minister testified, and I noticed that there was an interest in what is happening internationally with respect to minimum penalties, so I did a bit of research. I looked at how other countries formulate or structure their narcotics legislation, and often the chemical breakdown, the analogs and derivatives are not listed as they are here. They will go with just "amphetamine" and so on. That level of detail is not found everywhere, but it is found in many countries. It is also found in the international treaties to a certain extent.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais poser une question d'ordre technique qui me préoccupe depuis quelque temps. L'article 6 du projet de loi dispose que « L'annexe I de la même loi est modifiée par adjonction, après l'article 18, de ce qui suit : ». Vous avez ensuite l'article 19, où vous pouvez lire, au paragraphe (8) : « N-méthyl méthylènedioxy-3,4 amphétamine », et ainsi de suite.

À mon avis, c'est de l'ecstasy. J'ai déjà vu des documents d'inculpation comme ça, pour d'autres personnes. Les agents de police sont derrière vous. Le nom de la drogue est indiqué entre parenthèses — dans ce cas, ce serait l'ecstasy —, pour que la personne sache ce dont elle est inculpée. Lorsqu'elle passe devant un juge, le juge dit : « le terme ecstasy » n'a aucune valeur en droit, car il ne figure pas dans la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Ce qui figure dans l'annexe de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances correspond exactement au libellé du paragraphe (8). S'il manque une virgule ou une lettre, le juge déclare un non-lieu. J'ai vu beaucoup de cas de jurisprudence comme ça, où le juge déclarait un non-lieu parce que la substance n'était pas identifiée correctement; il est vrai que le juge n'est généralement pas chimiste. Dans les autres juridictions, ont-ils une façon plus simple de procéder que de l'inscrire sous cette forme dans le document d'inculpation et dans l'annexe? Les autres pays mentionnent-t-il toujours la composition chimique exacte de la substance?

Enfin, puisque vous déplacez l'ecstasy pour la mettre à l'annexe 1, je vous invite à vous reporter au paragraphe 4.1 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Vous verrez que les sanctions sont très différentes entre l'annexe 1 et l'annexe 3, où se trouve l'ecstasy à l'heure actuelle. Va-t-on organiser une campagne d'information publique pour que tous les jeunes qui se rendent à des rave parties et y consomment de l'ecstasy sachent qu'ils sont dorénavant passibles de sanctions plus lourdes s'ils se font prendre?

Je vous ai donc posé deux questions : existe-t-il une façon plus simple d'identifier la substance, et va-t-on prévenir les jeunes?

**M. Saint-Denis :** Vous voulez savoir s'il existe une façon plus simple d'identifier la substance, et si les autres pays font comme nous. Je crois que certains pays font comme nous, surtout les pays membres de l'OCDE qui ont des systèmes juridiques bien développés. Quant aux autres pays, certains font comme nous, d'autres pas.

J'ai lu le compte rendu de la réunion pendant laquelle le ministre a témoigné, et j'ai vu que certains d'entre vous s'intéressaient à ce qui se faisait dans d'autres pays en ce qui concerne les peines minimales. Je me suis donc renseigné, pour voir comment les autres pays formulaient ou structuraient leur législation sur les stupéfiants. J'ai constaté qu'ils n'énuméraient pas la composition chimique des substances, leurs analogues et leurs dérivés de la façon dont nous le faisons ici. Ils indiquent simplement « amphétamines », et ainsi de suite. Beaucoup de pays ont un libellé aussi détaillé que le nôtre, mais pas tous. On trouve aussi un libellé aussi détaillé dans les traités internationaux.

It is not that unusual. I cannot say for certain that when a charge is laid in the case of ecstasy only the word "ecstasy" shows up.

**Senator Baker:** No, the whole thing shows up, but in brackets the RCMP officer will put "ecstasy" so you know what it is.

**Mr. Saint-Denis:** I know that if there is a slight error in the charge, judges will allow amendments to be made.

**Senator Baker:** Some judges do. I think the RCMP might say something different.

**Senator Milne:** Mr. Saint-Denis, if I can remember exactly what Senator Angus said, he quoted the minister as saying this bill will not make the streets safer. You said this bill will not increase our prison population.

**Senator Angus:** It was not the minister who said it will not make the streets safer; he suggested it would. The answer in writing from the criminal lawyer said this will not make them safer.

**Senator Milne:** First, why are we looking at this bill at all? Second, why on earth is this bill written as though drug courts are an option for people who have been convicted and their sentencing can be delayed if they go to a drug treatment court approved by the Attorney General? The Department of Justice does not recognize the validity of these drug courts. You said they are experimental.

**Mr. Saint-Denis:** I do not believe I said that we do not recognize the validity of them. I said that we have not embarked on a program of expanding them, primarily because the courts are still in an evaluative stage.

**Senator Milne:** Are you evaluating them? Are you gathering data?

**Mr. Saint-Denis:** There are evaluation stages for each court, and we hope to be able to gather and collate all of that information to allow us to make a decision as to whether they are beneficial, cost-effective and so on.

**Senator Milne:** How long have you been gathering this data, and how long will it take?

**Mr. Saint-Denis:** I cannot tell you. I can tell you that we have been collecting data from the Toronto and Vancouver courts for a good long time now.

**Senator Milne:** Yes. You should be coming to a conclusion sooner or later. Sooner, I hope.

**Mr. Saint-Denis:** The thing is that the courts, given where they are situated, tend to represent different realities. The court in Vancouver deals with a clientele that is, I would suggest, fairly different from the clientele in Ottawa or Toronto. Initially, at least with the Vancouver court, there were some issues concerning the evaluative process. I think that has caused delays.

Ce n'est donc pas rare. Je ne sais pas, lorsque quelqu'un est inculpé de possession d'ecstasy, si on indique seulement le mot « ecstasy » dans le document.

**Le sénateur Baker :** Non, c'est le nom complet de la substance qui y figure, mais l'agent de la GRC va ajouter entre parenthèses le mot « ecstasy » pour que les gens comprennent.

**M. Saint-Denis :** Je sais que, s'il y a la moindre erreur dans un document d'inculpation, les juges acceptent qu'on y apporte les modifications nécessaires.

**Le sénateur Baker :** Certains juges, oui, mais la GRC n'est peut-être pas du même avis.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Saint-Denis, si je me souviens bien, le sénateur Angus a dit que le ministre avait lui-même reconnu que le projet de loi ne rendrait pas nos rues plus sûres. Vous avez dit que le projet de loi ne provoquera pas une augmentation de la population carcérale.

**Le sénateur Angus :** Ce n'est pas le ministre qui a dit que le projet de loi ne rendrait pas nos rues plus sûres; il a simplement dit que c'était une possibilité. C'est l'avocat criminaliste, dans sa réponse écrite, qui a dit que le projet de loi ne rendrait pas nos rues plus sûres.

**Le sénateur Milne :** Premièrement, pourquoi prenons-nous la peine d'examiner ce projet de loi? Deuxièmement, pourquoi diable a-t-on rédigé ce projet de loi comme si les tribunaux de traitement de la toxicomanie étaient une option permettant aux délinquants condamnés de repousser d'autant l'application de leur peine? Le ministère de la Justice ne reconnaît pas la validité de ces tribunaux, et vous avez dit que c'était des projets pilotes.

**M. Saint-Denis :** Je ne pense pas avoir dit que nous ne reconnaissons pas la validité de ces tribunaux. J'ai dit que nous n'avions pas décidé d'en créer d'autres tant que nous n'avions pas fini d'évaluer les résultats de ce projet.

**Le sénateur Milne :** Êtes-vous en train de les évaluer? De rassembler des données?

**M. Saint-Denis :** Chaque tribunal fait l'objet d'un processus d'évaluation, et nous espérons pouvoir rassembler des données qui nous permettront de déterminer s'ils sont rentables ou pas.

**Le sénateur Milne :** Depuis combien de temps rassemblez-vous ces données, et quand pensez-vous terminer?

**M. Saint-Denis :** Je ne peux pas vous dire. Je sais que nous recueillons des données sur les tribunaux de Toronto et de Vancouver depuis pas mal de temps déjà.

**Le sénateur Milne :** Vous allez bien finir par en tirer des conclusions, tôt ou tard, mais pas trop tard, j'espère.

**M. Saint-Denis :** La difficulté vient du fait que, étant donné les quartiers où ils sont implantés, ces tribunaux reflètent généralement des réalités différentes. Par exemple, le tribunal de Vancouver a une clientèle que je qualifierais d'assez différente de celle des tribunaux d'Ottawa ou de Toronto. Au début, il y a eu des difficultés avec le processus d'évaluation, tout au moins avec le tribunal de Vancouver, et cela a causé des retards.



The evaluation of one court in one city might not be conclusive and determinative of the courts in all cities. We need to gather more information.

**Senator Milne:** And go on and on and on?

**Mr. Saint-Denis:** Hopefully not. Hopefully there will be a point at which we can say this makes sense and we should expand, or this makes no sense and we should not.

**The Deputy Chair:** To complement that, would it be possible for the committee to have access to the evaluation criteria you are using to evaluate the drug courts?

**Mr. Saint-Denis:** Honestly, I cannot tell you, but if you will bear with me one moment, I can check with my colleagues.

I am told the evaluation framework and other information will be put up on the Justice website.

**The Deputy Chair:** Do we have an idea of when that will be done?

**Mr. Saint-Denis:** "Soon," is what I am told. I do not have a specific date.

**The Deputy Chair:** We intend to give this bill a thorough review, so we may have time to see that posting before the end of our study of Bill C-15.

**Senator Wallace:** Mr. Saint-Denis, Senator Joyal asked you to comment on studies you may have that would reflect on the effectiveness of mandatory minimum sentences and what benefits there may be. We have heard your answer; I will not ask you to repeat it.

A subject that has come up repeatedly around this table in other circumstances and to do with other bills is whether mandatory minimums are effective as a deterrent. I understand that the principles of sentencing involve other objectives — and the deterrence factor is certainly one — but there are other factors, such as the denunciation of criminal activity.

In his evidence, Minister Nicholson clearly said that one of the objectives of Bill C-15 is to remove criminals — those involved in trafficking, production for the purpose of trafficking drugs, exporting, importing, serious drug criminals — from the street. During the periods of time they are not on the street, there would be a benefit to the community, since they have been taken out of the drug trade for that period time. Furthermore, their removal from their drug production and trafficking would be disruptive to the production and trafficking business, which to a large extent is a business of organized crime.

Since you were involved in the preparation of the bill and the purposes that we are obviously aware of, I wonder what your comment might be on that and particularly on Minister Nicholson's thoughts.

On ne peut pas généraliser le processus d'évaluation d'un tribunal d'une ville donnée aux tribunaux de toutes les autres villes. Il nous faut rassembler davantage de données.

**Le sénateur Milne :** Et ça va durer indéfiniment?

**M. Saint-Denis :** J'espère que non. J'espère qu'à un moment donné, nous serons en mesure, à partir des données disponibles, de décider s'il est raisonnable d'augmenter le nombre de tribunaux ou non.

**Le vice-président :** En guise de question supplémentaire, puis-je vous demander de nous faire parvenir les critères d'évaluation que vous utilisez pour évaluer les tribunaux de traitement de la toxicomanie?

**M. Saint-Denis :** Très franchement, je ne sais pas si c'est possible, mais si vous voulez bien attendre un instant, je vais demander à mes collègues.

On me dit que le dispositif d'évaluation et les données pertinentes pourront être consultés sur le site Web du ministère de la Justice.

**Le vice-président :** À partir de quand?

**M. Saint-Denis :** On me dit « bientôt ». Je n'ai pas de date précise.

**Le vice-président :** Comme nous avons l'intention d'examiner ce projet de loi à fond, ces données seront peut-être accessibles sur le site Web avant que nous ayons terminé notre examen du projet de loi C-15.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Saint-Denis, le sénateur Joyal vous a demandé de nous parler d'études qui ont été faites sur l'efficacité et les avantages des peines minimales obligatoires. Vous lui avez répondu, et je ne vous demanderai pas de répéter ce que vous avez dit.

On a souvent discuté dans ce comité, à propos de ce projet de loi et dans d'autres circonstances, de la question de savoir si les peines minimales obligatoires avaient vraiment un effet dissuasif. Je sais que le facteur de dissuasion est un élément qui entre en ligne de compte lors de la détermination de la peine, tout comme la dénonciation d'une activité criminelle.

Au cours de son témoignage, le ministre Nicholson a dit clairement que l'un des objectifs du projet de loi C-15 était de débarrasser les rues des criminels, c'est-à-dire ceux qui se livrent au trafic, à la production en vue d'en faire le trafic, à l'exportation et à l'importation de drogue. Pendant toute la durée de leur emprisonnement, ces criminels ne pourront plus se livrer au trafic de la drogue, ce qui sera bénéfique à la collectivité. De plus, leur mise à l'écart de la production et du trafic de la drogue contribuera à perturber les circuits de production et de distribution qui appartiennent souvent au crime organisé.

Puisque vous avez participé à la préparation de ce projet de loi et à la définition de ses grandes orientations, j'aimerais savoir ce que vous pensez des déclarations du ministre Nicholson.

**Mr. Saint-Denis:** I alluded to this earlier: Clearly, if we are imprisoning and segregating violent offenders in the drug trade, that must have some kind of a beneficial effect to the community. These individuals will not be out committing their offences or threatening or endangering citizens. Clearly that must have some impact.

I know my minister is very interested in that element of it. That must be recognized as beneficial. I do not know that I can add much more to that. We will be putting away seriously dangerous individuals. If they are not actively involved in criminal activity outside, with the potential threat of the use of weapons and the use of violence, I think that is to the good.

**Senator Wallace:** When I hear you say that, having heard Minister Nicholson say much the same, for me — and I think for most people who do not know the ins and outs of the Criminal Code — it is so logical and such an extension of common sense, I do not think I need a study to confirm that. If those involved in the drug trade are off the streets, there must be a benefit to the public; and the mandatory minimum penalties will keep them off the streets for a longer period.

I would not be looking for a study to confirm that. I think I would know enough to realize that is a logical consequence, but maybe others think differently.

**The Deputy Chair:** Are we catching the real people? That is the question.

**Mr. Saint-Denis:** We are catching some violent offenders. I guess maybe your question is are we catching everyone.

**The Deputy Chair:** Let us look at the drug trade in schools. Every Canadian knows there is a huge phenomenon of drug trade and exchange in schools. No one agrees with that, but it is there.

With this bill, will we be satisfied because we will catch a young Canadian distributing cannabis or ecstasy or whatever to his colleagues in school? Probably he is doing that for someone else.

**Mr. Saint-Denis:** I would suggest that there are some people who will be happy about catching people, whether they are students or whether they are adults, who traffic in schools. I know many parents who will be more than happy to see individuals like that removed from the school.

However, we will not be catching just those individuals; we will be catching others who are violent and who use weapons and so forth.

[Translation]

**The Deputy Chair:** Mr. Saint-Denis, it was, once again, a pleasure having you as a witness. Your testimony was very enlightening, and I thank you for your expertise.

[English]

Joining us now from the RCMP is Chief Superintendent Pierre Perron, Director General, Criminal Intelligence. He is

**M. Saint-Denis :** J'en ai déjà brièvement parlé tout à l'heure : il est évident que l'emprisonnement et la mise à l'écart des délinquants dangereux du trafic de la drogue auront un effet bénéfique sur la collectivité, car ces gens-là ne pourront plus commettre des infractions et mettre en danger la vie des citoyens. Cela aura donc un impact certain.

Je sais que c'est très important pour mon ministre. Et c'est certainement une conséquence positive. Je ne vois pas ce que je pourrais ajouter. Nous allons mettre à l'écart les délinquants dangereux, et, puisqu'ils ne pourront plus se livrer pendant ce temps à leurs activités criminelles, avec la violence et les armes que cela comprend, je pense que ce sera bénéfique pour la collectivité.

**Le sénateur Wallace :** Je vous écoute, et c'est grosso modo ce que le ministre Nicholson nous a dit. Pour moi, et pour la plupart de ceux qui ne connaissent pas tous les rouages du Code criminel, cela paraît logique et plein de bon sens, et je ne pense pas qu'il y ait besoin d'études pour le confirmer. Si les trafiquants de drogue sont mis à l'ombre, ce sera bénéfique pour la société, et les peines minimales obligatoires nous en débarrasseront encore plus longtemps.

Je n'ai donc pas besoin d'une étude pour me le confirmer. J'en sais assez pour savoir que c'est une conséquence logique, mais les autres ne sont peut-être pas du même avis.

**Le vice-président :** La question est de savoir si nous allons attraper les vrais criminels?

**M. Saint-Denis :** Nous allons attraper des délinquants dangereux. Mais vous vous demandez peut-être si nous allons attraper tous les délinquants.

**Le vice-président :** Parlons du trafic de drogue dans les écoles. Tout le monde sait qu'il y a énormément de trafic et d'échange de drogue dans les écoles. Tout le monde décrie cette situation, mais c'est malheureusement la réalité.

Allons-nous être satisfaits si, avec ce projet de loi, nous attrapons un jeune Canadien en train de distribuer du cannabis ou de l'ecstasy, par exemple, à ses camarades d'école? Il le fait peut-être pour quelqu'un d'autre.

**M. Saint-Denis :** Il y a certainement des gens qui seront contents que les trafiquants de drogue soient attrapés, que ce soit des élèves ou des adultes. Je sais que beaucoup de parents seront ravis que ce genre d'individus ne puissent plus sévir dans leur école.

Cela dit, nous n'allons pas attraper que ces gens-là; nous allons en attraper d'autres, qui ont recours à la violence ou qui utilisent des armes, entre autres.

[Français]

**Le vice-président :** Monsieur Saint-Denis, cela a été, encore une fois, un plaisir de vous avoir comme témoin. Votre témoignage a été très éclairant, je vous remercie pour votre expertise.

[Traduction]

Nous accueillons maintenant, de la GRC, le surintendant principal Pierre Perron, directeur général des Renseignements



accompanied by Superintendent Bill Malone, Director, Organized Crime. We also are joined by representatives from the Ottawa Police Service. We have Deputy Chief Sue O'Sullivan and Inspector Jill Skinner. They are here to give us their perspective on the law enforcement of that future bill.

**Chief Superintendent Pierre Perron, Director General, Criminal Intelligence, Royal Canadian Mounted Police:** At the invitation of the committee, we are appearing to provide an overview of the drug situation in Canada. I will be referring to the most recent information and intelligence gathered for the 2008 Canada Drug Situation Report, which is currently being finalized and translated for public distribution later this year.

We must keep in mind that although we are discussing the drug situation in the country, the reality is that organized crime is behind the drug trade. One cannot be talked about without addressing the other.

We believe knowledge and foresight are at the heart of any effective strategy to combat organized crime. Criminal intelligence is needed to accurately assess the threats and investigate key groups on a priority basis.

The RCMP recognizes this necessity, and it adopted an intelligence-led approach several years ago. Through strategic and tactical criminal intelligence work, the RCMP, together with other Canadian police services, has been assessing the growing threats posed by organized crime.

*[Translation]*

The trends we have seen in this country in recent years continue to evolve. Despite the sustained efforts of Canadian law enforcement agencies, the narcotics trade continues to thrive in Canada.

Canada remains one of the world's biggest sources of MDMA, also known as ecstasy, and methamphetamine. Trafficking in synthetic drugs, both national and international, is still a serious threat, so serious that the RCMP has made efforts to stop the production of and trafficking in synthetic drugs a national operational priority.

Cannabis, which is still the leading drug produced in Canada, accounted for 75 per cent of drug seizures in 2008. Cocaine remains one of the most widely distributed narcotics in Canada.

Trafficking in narcotics is still a very lucrative business, and money, of course, means organized crime. Organized crime earns more from drug trafficking than from trafficking in any other goods. The total market value of the narcotics seized by Canadian law enforcement agencies in 2008 was more than \$2.4 billion.

criminels. Il est accompagné du surintendant Bill Malone, directeur du Crime organisé. Nous accueillons aussi des représentants du Service de police d'Ottawa, la chef adjointe Sue O'Sullivan et l'inspecteur Jill Skinner. Ils sont ici pour nous parler des aspects relatifs à l'application de ce projet de loi.

**Surintendant principal Pierre Perron, directeur général, Renseignements criminels, Gendarmerie royale du Canada :** À l'invitation du comité, nous nous présentons devant vous aujourd'hui pour donner un aperçu de la situation des drogues au Canada. Dans ce qui suit, je m'appuierai sur les informations et renseignements les plus récents qui ont été rassemblés pour la rédaction du Rapport sur la situation des drogues au Canada 2008, que nous sommes en train de finaliser et de traduire en vue de sa diffusion publique, prévue plus tard cette année.

Bien qu'il soit ici question de la situation des drogues au Canada, il faut garder à l'esprit que c'est en fait le crime organisé qui est à l'œuvre derrière le trafic de stupéfiants. Quoi qu'on y fasse, drogue et crime organisé vont de pair.

Nous croyons que la connaissance et la prévoyance sont au cœur de toute stratégie efficace de lutte contre le crime organisé. Le renseignement criminel est indispensable pour évaluer les menaces avec précision et cibler en priorité les groupes les plus importants.

Ayant reconnu cette nécessité, la GRC a adopté il y a plusieurs années une démarche axée sur le renseignement. Par l'élaboration de renseignements criminels tactiques et stratégiques, la GRC, avec l'aide d'autres services de police canadiens, évalue régulièrement les menaces grandissantes que fait planer le crime organisé.

*[Français]*

Les tendances observées ces dernières années au pays continuent d'évoluer. Malgré les efforts soutenus des organismes canadiens de l'application de la loi, le commerce de stupéfiant demeure bien implanté au Canada.

Le Canada reste l'une des plus importantes sources de MDMA, aussi appelée ecstasy, et de méthamphétamine au monde. Le trafic de ces drogues synthétiques, tant à l'échelle nationale qu'internationale, constitue toujours une menace sérieuse, si bien que la GRC a dû faire de la lutte contre la production et le trafic des drogues synthétiques une priorité opérationnelle nationale.

Le cannabis, qui demeure la principale drogue produite au Canada, représentait environ 75 p. 100 des saisies de drogue en 2008. Quant à la distribution de la cocaïne, elle reste l'un des stupéfiants les plus largement distribués au Canada.

Le trafic de stupéfiants demeure une activité extrêmement lucrative et, bien sûr, qui dit argent dit crime organisé. Celui-ci tire plus de produits du narcotrafic que du trafic de tout autre type de marchandise. La valeur marchande totale des stupéfiants saisis par les organismes canadiens d'application de la loi en 2008

Between 2006 and 2008, Canadian law enforcement agencies seized narcotics with a combined value of more than \$7.3 billion.

The RCMP continues to clamp down on the production and distribution of marijuana in Canada. Marijuana is the number one drug on the black market because there is a strong and steady demand, it is relatively easy to produce and the profits are big. Canadian marijuana production is also driven by high demand in the United States.

While some specialize in specific stages of drug trafficking, criminal groups continue to be involved in the establishment of sophisticated rings set up to get marijuana from producers to the street. Marijuana is still bartered or traded for cocaine, ecstasy, contraband cigarettes and proceeds of crime.

Ecstasy and methamphetamine are still two of the most widely available and sought-after narcotics on the Canadian synthetic drug market. The involvement of organized crime in trafficking in these narcotics in the past decade has had more impact than any other factor in transforming this relatively quiet market into a thriving multifaceted industry.

It is estimated that in 2008, 99 per cent of the methamphetamine and narcotics sold in Canada, such as ecstasy in tablet and powder form, was produced right here in this country.

Almost as many clandestine laboratories were shut down in 2008 as in 2007, but the number of facilities making some type of narcotic appears to be on the rise.

The production capacity of clandestine laboratories is higher than ever. The ecstasy produced in Canada supplies the Asia-Pacific market. The leading importer is Australia; many large shipments in or bound for that country have been seized by Australian authorities, the Canada Border Services Agency or other federal bodies.

Criminal rings are learning from their success in worldwide trafficking in ecstasy and are applying their new-found knowledge to large-scale production of methamphetamine, smuggling and global trade in chemical precursors. These rings, which are taking advantage of the growing demand in the Asia-Pacific region, account for the rapid rise in trafficking in methamphetamine we have seen in recent years.

Cocaine is still one of the most widely distributed and sold drugs in Canada. Most criminal organizations based in Canada that engage in drug trafficking are involved in the cocaine trade in some way. These organizations have connections around the

dépassait 2,4 milliards de dollars. Entre 2006 et 2008, les organismes canadiens d'application de la loi ont intercepté des stupéfiants d'une valeur cumulée supérieure à 7,3 milliards de dollars.

La GRC continue d'assurer la stricte application de la loi en matière de production et de distribution de marijuana au Canada. C'est à la demande forte et constante dont elle fait l'objet, à son processus de production relativement simple et au bénéfice qu'elle génère que la marijuana doit sa position de marchandise numéro 1 sur le marché noir. L'importance de la demande américaine contribue également à stimuler la production canadienne de marijuana.

Même si certains groupes criminels se spécialisent dans une étape ou une autre du narcotrafic, ceux-ci continuent de collaborer à l'établissement de réseaux sophistiqués chargés d'acheminer la marijuana depuis son lieu de production jusque dans la rue. La marijuana continue d'être troquée ou échangée contre de la cocaïne, de l'ecstasy, du tabac de contrebande et des produits de la criminalité.

L'ecstasy et la méthamphétamine restent deux des stupéfiants les plus accessibles et les plus demandés sur le marché canadien des drogues synthétiques. L'implication du crime organisé dans le trafic de ce type de stupéfiants au cours des dix dernières années constitue le plus important facteur responsable de la transformation de ce marché relativement calme en une industrie multidimensionnelle en plein essor.

On estime qu'en 2008, 99 p. 100 de la méthamphétamine et des stupéfiants vendus au Canada, comme de l'ecstasy en comprimés ou en poudre, ont été produits ici, au pays.

À peu près autant de laboratoires clandestins ont été mis sous séquestre en 2008 et en 2007, mais le nombre d'installations où se fabrique plus d'un type de stupéfiants semble augmenter.

Par ailleurs, la capacité de production des laboratoires clandestins a atteint de nouveaux sommets. L'ecstasy produite au Canada alimente le marché de l'Asie-Pacifique. Le premier pays importateur est l'Australie, sur le territoire et à destination de laquelle plusieurs grosses cargaisons ont été saisies, que ce soit par les autorités australiennes, l'Agence des services frontaliers du Canada ou autres organismes fédéraux.

Les réseaux criminels tirent des leçons de leurs succès dans le trafic mondial d'ecstasy et appliquent les connaissances ainsi acquises à la production de méthamphétamine à grande échelle, ainsi qu'à la contrebande et au commerce mondial des précurseurs chimiques. Ces réseaux, qui profitent de la demande croissante dans la région de l'Asie-Pacifique sont les principaux responsables du rapide développement du trafic de méthamphétamine observé ces dernières années.

La cocaïne demeure l'une des drogues dont le transport et la vente au Canada sont les plus répandus. La plupart des organisations criminelles basées au Canada qui se livrent au trafic de stupéfiants sont impliquées, à un degré ou un autre, dans



world that help them bring cocaine into Canada and other countries.

Most of the cocaine imported to Canada comes through the United States, usually carried by commercial vehicles driving across the border. Since most of the cocaine in the United States travels through Mexico and the long Central American corridor, Mexico continues to play a leading role in supplying Canada with cocaine.

[English]

In summary, organized crime in Canada has evolved in the scope of their operations and the complexity of their networks and markets. Synthetic drugs, cocaine and cannabis remain criminal markets dominated by organized crime. The transnational nature of illicit drug activities continues to require intelligence, assessment and the strengthening of domestic and international partnerships.

I will now hand over to Superintendent Bill Malone to discuss organized crime, the transnational nature of crime and the drug trade, as shown in the recent enforcement operations.

**Superintendent Bill Malone, Director, Organized Crime, Royal Canadian Mounted Police:** Good evening. As was mentioned by Chief Superintendent Perron in his opening remarks, it is impossible to talk about the drug situation in Canada without also discussing organized crime.

[Translation]

Organized crime is the dominant force at all levels of the drug trade, from importation and production to sales on the street by street gangs and low-level dealers. For these groups, the appeal of this criminal activity lies in the enormous profits it generates.

[English]

On the proposed issue of mandatory minimum penalties, this will not have a direct impact on how the RCMP investigates criminals or criminal organizations. The approach taken by the RCMP is that it does not investigate or pursue suspected criminals based on the prescribed sentences outlined in the Criminal Code. It is based on a careful assessment of those groups that pose the greatest threat to public safety within the communities we serve.

Notwithstanding this, we do however welcome any legislative tools that will support and contribute to enhancing healthy, strong and safe communities. The RCMP believes in a balanced approach to the issue of substance abuse in Canada, consisting of prevention, education, enforcement, counselling, treatment, rehabilitation and, where appropriate, alternative measures and diversion to counter Canada's drug problems.

le commerce de la cocaïne. Ces organisations ont des liens à l'étranger qui facilitent l'importation de la cocaïne tant au Canada que vers d'autres pays.

C'est par les États-Unis que transite le plus grand volume de cocaïne importée au Canada, habituellement à bord de véhicules de transport commercial franchissant la frontière terrestre. Comme la plus grande part de la cocaïne qui se trouve en sol américain est acheminée via le Mexique et le long corridor du centraméricain, le Mexique continue de jouer un rôle de premier plan dans l'approvisionnement du Canada en cocaïne.

[Traduction]

En résumé, le crime organisé actif au Canada a élargi la portée de ses activités et complexifié ses réseaux et ses marchés. Il continue de dominer les marchés criminels des drogues synthétiques, de la cocaïne et du cannabis. Le caractère transnational du trafic de stupéfiants rend toujours nécessaire l'acquisition de renseignements, la production d'évaluations des menaces et le renforcement des partenariats nationaux et internationaux.

Je vais maintenant laisser la parole à Bill Malone, qui parlera du crime organisé et du caractère transnational de celui-ci et du trafic de stupéfiants, ainsi qu'il ressort de récentes opérations policières.

**Surintendant Bill Malone, Directeur, Crime organisé, Gendarmerie royale du Canada :** Bonsoir, comme l'a dit le surintendant principal Perron dans son mot d'ouverture, on ne peut parler de la situation du commerce de la drogue au Canada sans parler aussi du crime organisé.

[Français]

Le crime organisé domine tous les échelons de commerce sur la drogue, depuis l'importation et la production jusqu'à la distribution dans la rue par les réseaux de gangs de rue et de revendeurs de bas échelon. Pour ces groupes, l'attrait de cette activité criminelle réside dans les profits faramineux qu'elle génère.

[Traduction]

Les peines minimales obligatoires n'auront pas d'incidence directe sur la façon dont la GRC enquête sur des criminels et leurs organisations. La GRC ne choisit pas les cibles de ses enquêtes en fonction des peines prescrites dans le Code criminel; elle choisit pour cibles les groupes qui, au terme d'une évaluation rigoureuse, présentent la menace la plus grave pour la sécurité publique dans les collectivités qu'elle protège.

Cela dit, nous accueillons favorablement tous les outils législatifs qui contribueront à accroître la santé et la sécurité dans nos collectivités. La GRC croit qu'une stratégie efficace doit comporter à la fois de la prévention, de la sensibilisation, de la répression, de la thérapie, de la désintoxication et parfois même de la déjudiciarisation pour lutter efficacement contre le fléau de la drogue au Canada.

I would posit that the debate concerning the effectiveness of mandatory minimum penalties as a deterrent to crime should be left to government officials, legal experts, academics and other individuals with the requisite expertise to make this assessment. However, I would like to take this opportunity to draw your attention to some additional areas where legislation could be improved to enhance law enforcement's ability to pursue organized criminal groups.

The first is the listing of criminal organizations. A criminal listing process would assist and complement the proposed legislative amendments set out in Bill C-15, such as trafficking and other offences being committed on behalf of criminal organizations. This process would facilitate law enforcement's ability to prove that a particular individual was part of a criminal enterprise and engaged in drug trafficking activities on behalf of the organization, which would then subject him or her to the provisions of the proposed legislation.

The current legislation requires that criminal organizations must be proven to be a criminal enterprise each and every time these penalties are pursued, thus limiting the potential impact of the proposed legislation. Parallel legislation allowing for the listing of organized crime groups should complement the proposed revision of Bill C-15 if this new legislation is to have its intended effect. Therefore, the RCMP supports the listing of criminal organizations as it would increase our efficiency in the fight against organized crime and contribute to building safer communities.

[Translation]

Second, I would like to talk about legal access. A colleague recently commented that the aims of justice need not be hindered by technological advances if everyone understands and accepts the fact that the procedures the government uses to authorize the interception of communications is properly regulated.

Communications technology has grown by leaps and bounds in recent years, and criminals are making the most of all the advances, from anonymity to encryption. Canadian laws, meanwhile, have not kept pace. Increasingly complex technology is forcing us to change the way we legally access the information we need to bring these criminal organizations to justice. This has to change; otherwise, our investigations will be ineffective.

[English]

Another issue that poses significant challenge for law enforcement is disclosure. Disclosure in Canada has become an onerous and burdensome exercise in many criminal cases. This requirement has had an ever-increasing impact on the costs and the progress of investigations and prosecutions.

Personnellement, je préfère laisser les fonctionnaires, les experts judiciaires, les chercheurs et autres spécialistes en la matière débattre de l'efficacité des peines minimales obligatoires comme mesures dissuasives. J'aimerais toutefois profiter de ma présence ici pour attirer votre attention sur d'autres aspects de la législation qui pourraient, s'ils étaient améliorés, accroître la capacité de la police à poursuivre des groupes criminels organisés.

Je commencerai par la liste des organisations criminelles. L'établissement d'une liste étayerait les modifications proposées dans le projet de loi C-15. Pensons par exemple au trafic de drogue et autres délits commis pour le compte d'organisations criminelles. S'ils pouvaient invoquer une telle liste, les organismes d'application de la loi n'auraient qu'à prouver qu'un individu donné faisait partie d'une entreprise criminelle et qu'il s'est livré au trafic de drogue pour le compte de l'organisation pour que les dispositions prévues dans la loi proposée s'appliquent à lui.

Pour le moment, il faut refaire la preuve que l'organisation criminelle est une entreprise criminelle chaque fois qu'on demande l'imposition de ces peines, ce qui limite l'incidence que pourrait avoir la loi proposée. Si le projet de loi C-15 révisé était accompagné d'autres dispositions prévoyant la création d'une liste des groupes du crime organisé, l'effet recherché par ce projet de loi serait amplifié. La GRC appuie l'établissement d'une liste des organisations criminelles, jugeant qu'elle accroîtrait son efficacité dans la lutte contre le crime organisé et qu'elle contribuerait à la sécurité des collectivités.

[Français]

En deuxième lieu, j'aimerais parler d'accès légal. Récemment, un collègue remarquait qu'il n'y a pas lieu que les desseins de la justice soient entravés par les progrès de la technologie, si chacun comprend et accepte le fait que les procédures par lesquelles l'État autorise l'interception des communications sont correctement régies.

Il y a eu, ces dernières années, de grands progrès dans la technologie des communications et les criminels profitent de tous ces avantages, qu'il s'agisse d'anonymat ou de chiffrement. Mais les lois canadiennes n'ont pas évolué au même rythme. De plus en plus complexe, la technologie nous oblige à modifier nos façons habituelles d'accéder légalement à l'information dont nous avons besoin pour traduire ces organisations criminelles en justice. Il faut que cela change pour ne pas nuire à l'efficacité de nos enquêtes.

[Traduction]

Un autre aspect du travail des policiers qui les ralentit considérablement est la divulgation. Au Canada, la divulgation est devenue un exercice coûteux et lourd dans beaucoup de poursuites criminelles. Les exigences sont telles qu'elles grugent nos budgets et freinent la progression des enquêtes et des poursuites.



As the investigation of criminal organizations has become increasingly complex, the requirements for the purposes of disclosure have also become a huge challenge. Consequently, this affects our capacity to investigate other criminal organizations in an expeditious and timely manner.

Furthermore, the volume of disclosure has affected the capacity of law enforcement and prosecutors to attack organized crime as an offence in and of itself. In many instances, prosecutions for substantive offences are preferred over organized crime charges. There is a need to establish a well-defined and consistent threshold for relevant disclosure. This could be accomplished through enacting disclosure requirements and procedures and enshrining them in legislation.

An example of how expanding disclosure can affect an investigation is the following: during a recent investigation of a major organized crime group, 1.7 million pieces of communication were intercepted. Of those, 27,000 were required to be transcribed, but at the end of the day only 200 were deemed sufficiently relevant and used in court. This exercise expended a significant amount of resources, both human and financial.

The last item I would like to mention is the scheduling of certain chemical precursors used for the production of controlled substances. As Chief Superintendent Perron pointed out earlier, Canada has been identified as an export nation for synthetic drugs, namely methamphetamine and ecstasy. Under the Controlled Drugs and Substances Act, it is only an offence to import and export these chemical precursors, while offences such as possession for the purpose of production and trafficking are found in precursor control regulations. However, there are no offences for possession of chemical precursors or lab equipment such as pill presses.

Finally I would like to note that the RCMP supports the portion of Bill C-15 that addresses the move of amphetamines, GHB and Rohypnol from Schedule III to Schedule I in the CDSA.

*[Translation]*

To conclude, we realize that we have to work together so that we can focus more on organized crime and do more to tackle the drug problem in Canada.

I hope we have succeeded in giving you a clear picture of the drug situation in Canada and the problems law enforcement communities have to deal with every day.

*[English]*

**Deputy Chief Sue O'Sullivan, Ottawa Police Service:** Thank you for the opportunity, Mr. Chair, to have a few minutes with the committee.

Plus l'enquête sur une organisation criminelle est complexe, plus les exigences en matière de divulgation deviennent difficiles à gérer. Elles ont forcément une incidence sur notre capacité d'enquêter rapidement sur d'autres organisations criminelles.

En outre, par son volume, la divulgation réduit la capacité de la police et des procureurs d'attaquer le crime organisé pour l'infraction de « crime organisé » comme telle. Souvent, on préfère poursuivre pour les infractions substantielles que pour ce qui touche au crime organisé. Il convient de fixer un seuil uniforme et bien défini à la pertinence de la divulgation, ce qui pourrait prendre la forme d'exigences et de procédures de divulgation enchâssées dans une loi.

Laissez-moi illustrer pour vous ce que représente la divulgation dans une enquête. Lors d'une enquête menée récemment sur un gros groupe du crime organisé, on a intercepté 1,7 million de pièces de communication. De ce nombre, il a fallu en transcrire 27 000. Toutefois, à peine 200 ont été jugées d'une pertinence suffisante pour être produites en cour. L'exercice a demandé beaucoup de ressources, tant humaines que financières.

Le dernier point que j'aimerais soulever concerne l'inscription dans les annexes de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances de certains précurseurs chimiques qui servent à produire des substances désignées. Pour reprendre ce que disait plus tôt le surintendant principal Perron, le Canada est un exportateur reconnu de drogues de synthèse, notamment la méthamphétamine et l'ecstasy. L'importation et l'exportation de précurseurs chimiques constituent des infractions à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, et la possession en vue de produire des drogues de synthèse et d'en faire le trafic contrevient au Règlement sur les précurseurs. Toutefois, il n'est pas illégal de posséder des précurseurs chimiques ou du matériel de laboratoire nécessaire à la production de drogues de synthèse, par exemple, une presse à comprimés.

Je souligne, en terminant, que la GRC appuie le transfert des amphetamines, du GHB et du Rohypnol de l'annexe III à l'annexe I de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, comme le propose le projet de loi C-15.

*[Français]*

Pour conclure, nous reconnaissons qu'il faut travailler de manière intégrée pour être mieux en mesure de cibler le crime organisé et ainsi de mieux nous attaquer au problème de la drogue au Canada.

J'espère que nous avons pu vous brosser un tableau éclairant de la situation des drogues au Canada et des difficultés avec lesquelles les collectivités d'application de la loi composent tous les jours.

*[Traduction]*

**Chef adjointe Sue O'Sullivan, Services de police d'Ottawa :** Je vous remercie, monsieur le président, de me donner l'occasion de m'adresser au comité pendant quelques minutes.

I am the deputy chief that oversees our criminal operations division as well as our emergency and support operations. With me is Inspector Jill Skinner, who oversees our drug section as well as intelligence and some of our other squads.

I am here at the invitation and on behalf of Chief White — because Chief White presented to your committee on Bill C-15 previously, in May — to provide what I think is a local operational perspective about the drug situation and Bill C-15.

From the local overview, our service, in concert with our community, addresses the issues of substance abuse. I think what you have heard a lot about this community is that we get that there are different approaches. There is no either/or here. The enforcement piece, the legislation piece is one part of that, but as you have all identified, the prevention, the education, the treatment, all of that is an important part of us as communities together fighting the issues of substance abuse and the impacts to our communities.

We need all of those elements along that continuum, and obviously, as with many comments here already tonight, we are not here to incarcerate every person that perhaps is a substance user or who is using drugs, but rather we seek to reduce the victimization through enforcement of targeted individuals engaged in the business of importation and distribution of drugs, where profits to their organizations supersede the value of healthy and safe communities.

In his previous testimony, Chief White reported from our service's perspective a number of areas where Bill C-15 is important. It is, as was said many times here tonight, targeting criminal organizations in the distribution of drugs and focusing our enforcement efforts on those individuals who engage in the unlawful business of selling drugs to children and youth, in parks, school grounds and other locations where children and youth gather, and who engage children and youth in the criminal enterprise of drug trafficking or drug transportation, and who use weapons to carry out their business of drugs.

A lot of violent crime is associated with many of the people involved in the trafficking and importation; it is basically how they do business.

The Ottawa Police Service Drug Unit conducts investigations of criminal organizations that are involved in trafficking of controlled substances, such as cannabis, marijuana, crack cocaine, cocaine, ecstasy and methamphetamine, to name a few. It is important to note that the investigations conducted by the drug unit have revealed that criminal organizations employ, as I talked about, various tactics to ensure they continue to profit from the sale of their drugs. Therefore, members of the organizations are tasked with tackling — you see this and you read this in the news — takeovers, home invasions, with trafficking drugs so the police have difficulty in identifying patterns, while others are tasked with collecting money from drug dealers who work for the organizations. The collection of money often turns violent when payments are late and results in serious bodily injuries or death.

Je suis chef adjointe, et je dirige la division des opérations criminelles ainsi que les opérations d'urgence et de soutien. Je suis accompagné de l'inspecteur Jill Skinner qui dirige notre service de lutte contre la drogue, notre service du renseignement et plusieurs autres escouades.

Je suis ici à l'invitation et au nom du chef White — le chef White a comparu devant votre comité en mai dernier, au sujet du projet de loi C-15 — pour vous parler du problème de la drogue au niveau local et du projet de loi C-15.

De concert avec la collectivité, notre service essaie de lutter contre l'abus des stupéfiants au niveau local. Vous avez sans doute entendu parler des différentes approches que nous utilisons, car elles ne s'excluent pas mutuellement. Le projet de loi en fait partie, ainsi que, comme on l'a déjà dit, la prévention, la sensibilisation, la désintoxication, et cetera. Tous ces outils nous aident à lutter contre l'abus des stupéfiants et son impact sur la collectivité.

Nous avons besoin de toute cette panoplie d'outils, et il est bien évident, comme certains l'ont déjà fait remarquer ce soir, que notre rôle consiste non pas à incarcérer tous ceux qui consomment des drogues, mais plutôt à en réduire l'impact sur les victimes, en ciblant la répression sur les individus qui se livrent à l'importation et à la distribution de stupéfiants, au détriment de la santé et de la sécurité de la collectivité.

Dans son témoignage, le chef White avait parlé des aspects importants du projet de loi C-15, dans la perspective de notre service. Comme on l'a dit à plusieurs reprises ce soir, l'objectif du projet de loi est de cibler les organisations criminelles qui se livrent au trafic de la drogue ainsi que les individus qui vendent illégalement de la drogue à des enfants et à des jeunes dans les parcs publics, dans les écoles et dans d'autres lieux publics où se rassemblent les jeunes, qui encouragent des enfants et des jeunes à se livrer au trafic illégal ou au transport de stupéfiants, et qui utilisent des armes pour faire ce commerce.

Les crimes violents sont monnaie courante parmi les gens qui se livrent au trafic et à l'importation de drogue : c'est la façon dont ils fonctionnent.

L'unité des drogues du Service de police d'Ottawa fait enquête sur les organisations criminelles qui se livrent au trafic des substances réglementées, comme le cannabis, la marijuana, la cocaïne épurée, la cocaïne, l'ecstasy et la méthamphétamine, entre autres. Il ressort des enquêtes menées par l'unité des drogues que les organisations criminelles utilisent diverses tactiques pour s'assurer que la vente de stupéfiants continue de leur rapporter gros. Par conséquent, les membres de ces organisations sont affectés tantôt aux cambriolages de maisons, tantôt au trafic de drogue, tantôt à la collecte d'argent auprès des trafiquants qui travaillent pour l'organisation, si bien que les policiers ont plus de mal à déceler leurs habitudes. L'activité de collecte d'argent tourne souvent à la violence en cas de retard de paiement, ce qui donne lieu à des blessures graves et à des meurtres.



Weapons and firearms of all types are regularly seized by our units. Criminal organizations carry and use them to protect themselves from competition and from the police who are mandated with investigating them.

Criminal organizations are also heavily involved in the production of cannabis marijuana, and millions of dollars in profit are made from growing cannabis marijuana.

I want to talk briefly about the complexity of these investigations when targeting organized crime and the allocation of a significant amount of police human resources, which takes away from other law enforcement activities, and the costs associated with that. When I say costs, I refer not only to monetary costs. You can imagine that what is often a one-day headline about a major takedown is years in investigation, many members working in undercover capacity, and the kind of costs that come with that as well in order to disrupt these organizations.

As I mentioned, these investigations have significant impact on our resources, and as you are aware, that does not end with the arrest of the persons. That was also spoken about by the RCMP. It continues in prosecutions and court processes, which also require huge human resources and allocations in order to disclose all of the evidence acquired.

We have also begun to see an increase in the number of robberies, where prescription drugs, such as OxyContin, are being taken. This is not unique to Ottawa; you have heard about it in other communities. The Ottawa Police Service has at present two major investigations with links to organized crime in relation to these types of robberies.

I really want to reinforce the message that we are here to talk about Bill C-15, but we cannot forget that we are talking about making healthy and safe communities. There is not a person sitting in this room who does not know someone, a youth or someone in their family or someone they know personally, who has a substance abuse issue, and all of the impacts to our communities. This is about targeting those criminals who are involved in organized crime who are absolutely in a business here to make money, and all of the violence and all of the crime that goes with that.

Bill C-15 is not a panacea and minimum sentences will not be the total answer here, but it has to be looked at as a complete package, and we need to make sure that all the legs of the stool get equal attention here.

I realize we are specifically talking about Bill C-15. We know that the largest group we can have an impact on is the prevention piece and the education piece, but it has to be looked at in the entire continuum.

I will stop there and say thank you very much for this opportunity to say a few words on behalf of our community and our service.

Nos unités confisquent régulièrement toutes sortes d'armes et d'armes à feu. Les organisations criminelles s'en servent pour se protéger contre leurs concurrents et contre les policiers qui sont chargés de faire enquête sur leurs activités.

Les organisations criminelles sont également très présentes dans la production de cannabis et de marijuana, dont elles tirent des millions de dollars de profits.

J'aimerais maintenant dire quelques mots sur la complexité des enquêtes qui ciblent le crime organisé, sur la nécessité d'y affecter des ressources humaines importantes, aux dépens d'autres activités d'application de la loi, et sur les coûts qu'elles entraînent. Quand je parle de coûts, je ne parle pas uniquement des coûts monétaires. Quand vous voyez un gros titre annonçant une saisie de drogue importante, cela signifie qu'il a fallu mener une enquête pendant des années, avec un grand nombre d'agents d'infiltration, sans parler des coûts, afin de démanteler ces organisations.

Comme je l'ai dit, ces enquêtes ont un impact considérable sur nos ressources, car comme vous le savez, notre rôle ne s'arrête pas à l'arrestation de ces personnes. Les représentants de la GRC en ont parlé tout à l'heure. Nous devons également participer aux poursuites et aux procédures judiciaires, ce qui représente des ressources humaines et financières considérables lorsqu'il faut divulguer toutes les preuves qui ont été recueillies.

Nous avons également commencé à constater une recrudescence des effractions visant à dérober des drogues délivrées sur ordonnance, comme l'OxyContin. Ce phénomène n'est pas unique à Ottawa, il se produit dans d'autres collectivités. Le Service de police d'Ottawa mène actuellement deux enquêtes importantes sur ce type de cambriolages, qui ont d'ailleurs des liens avec le crime organisé.

Je ne saurais trop insister sur le fait que nous sommes ici pour parler du projet de loi C-15, mais qu'il ne faut pas perdre de vue notre objectif primordial qui est d'améliorer la sécurité de nos collectivités. Chacun d'entre nous ici connaît au moins une personne, un jeune, un membre de sa famille ou un de ses proches, qui a un problème de dépendance à une substance, et chacun d'entre nous sait quels impacts cela peut avoir sur nos collectivités. L'objectif est de cibler les criminels qui se livrent à des activités du crime organisé pour s'enrichir, et de lutter contre toute cette violence qui accompagne ces activités criminelles.

Le projet de loi C-15 n'est pas une panacée, et les peines minimales obligatoires non plus, mais il faut le considérer dans son ensemble et s'assurer que tous ses piliers sont bien stables.

Nous examinons précisément le projet de loi C-15, et c'est sans doute sur l'aspect de la prévention et de la sensibilisation que nous pouvons avoir un impact, mais il faut tenir compte de l'ensemble des mesures qui y sont proposées.

Pour terminer, j'aimerais vous remercier de m'avoir permis de dire quelques mots au nom de notre collectivité de notre service.

**Senator Watt:** I will start off with the RCMP. Has there been a particular increase in drug-related crimes in a specific province or territory in Canada? That is my first question.

Second, I realize you might not have exact figures on the drugs used in the North, but what trend are you seeing in the northern communities?

Third, is there a different trend for youth as opposed to adults with respect to drug-related offences?

Fourth, can you tell us how long the waiting list is for the provincial drug treatment programs established in accordance with section 720(2) of the Criminal Code?

**The Deputy Chair:** I understand that probably the last question will be much more for Ms. O'Sullivan or Ms. Skinner.

We will start with the representative of the RCMP.

**Mr. Perron:** In your first question about an increase of drug crime in British Columbia and the North, I would not say there has been an increase as far as a higher tendency. However, I would say it certainly has been more publicized with the gang war situation happening in British Columbia.

I would like to say that the Vancouver gang-related violence is largely attributed to the cocaine shortage in British Columbia, but we cannot use solely the cocaine shortage as a reason for the violence. Gang violence is also related to increasing the territory of the gangs, as well as the rivalries among different street gangs. The violence has been portrayed in the media more extensively in the last several years, mainly in Toronto and Vancouver.

As far as the North, we see a steady trend. Definitely we see strong substance abuse in the North. However, I cannot say it has increased.

**Mr. Malone:** In terms of the trends, many of the products that are making it to the North are coming from major hubs, such as Ottawa, Montreal, Edmonton, and Vancouver. That is being fuelled by organized crime groups in the South, and they will chase the money. There is money in the North because of the mines and so forth, and as a result of that they are looking to sell their products up North as well. We are also seeing that.

**The Deputy Chair:** There was an interesting question, which you might have missed, about the difference between trends in the younger population and the older population. Are they similar?

**Senator Watt:** That was the third question. Is there a different trend for youth as opposed to adults with respect to drug-related offences?

**Mr. Perron:** As related to the North, certainly we see the young population being extremely vulnerable to the organized crime group trying to gain market share.

**Senator Watt:** That is definitely increasing.

**Le sénateur Watt :** Je vais commencer par m'adresser aux représentants de la GRC. A-t-on constaté une recrudescence des crimes liés à la drogue dans une province ou un territoire du Canada? Voilà pour ma première question.

Deuxièmement, vous n'avez peut-être pas de chiffres exacts sur la consommation de drogue dans le Nord, mais avez-vous constaté certaines tendances dans les collectivités du Nord?

Troisièmement, pour ce qui est des infractions liées à la drogue, avez-vous constaté des tendances différentes chez les jeunes et chez les adultes?

Quatrièmement, pouvez-vous nous dire s'il y a une liste d'attente pour les programmes provinciaux de traitement de la toxicomanie qui ont été établis en vertu du paragraphe 720(2) du Code criminel, et quelle est la durée d'attente?

**Le vice-président :** Je pense que la dernière question s'adresse davantage à Mme O'Sullivan ou à Mme Skinner.

Je vais d'abord donner la parole aux représentants de la GRC.

**M. Perron :** En réponse à votre première question sur la recrudescence des crimes liés à la drogue en Colombie-Britannique et dans le Nord, je dirais que nous n'avons pas vraiment constaté une tendance à la hausse. Par contre, on en a davantage parlé dans les médias, surtout avec la guerre des gangs qui sévit en Colombie-Britannique.

À mon avis, la violence liée à cette guerre des gangs à Vancouver est en grande partie attribuable à la pénurie de cocaïne en Colombie-Britannique, mais ce n'est pas la seule raison. Les conflits entre gangs sont aussi causés par des rivalités territoriales et autres. Il est vrai que les médias en parlent davantage depuis quelques années, surtout à Toronto et à Vancouver.

Pour ce qui est du Nord, nous avons observé une tendance constante, à savoir qu'on y fait une grande consommation de stupéfiants. Par contre, je ne pourrais pas dire que cette consommation a augmenté.

**M. Malone :** Pour ce qui est des tendances, la plupart des produits qu'on retrouve dans le Nord proviennent de plaques tournantes comme Ottawa, Montréal, Edmonton et Vancouver. Tout cela est alimenté par des groupes du crime organisé du Sud, qui sont là où il y a de l'argent. Et de l'argent, il y en a dans le Nord à cause des mines, notamment, et c'est pour cela qu'ils cherchent à y vendre leurs produits. Voilà ce que nous constatons.

**Le vice-président :** On vous a aussi posé une question intéressante, que vous avez peut-être oubliée, au sujet des tendances qui pourraient être différentes entre les jeunes et les adultes? Ces tendances sont-elles les mêmes?

**Le sénateur Watt :** C'était ma troisième question. Pour ce qui est des infractions liées à la drogue, avez-vous constaté des tendances différentes chez les jeunes et chez les adultes?

**M. Perron :** Dans le Nord, nous constatons que les jeunes sont extrêmement vulnérables face aux groupes du crime organisé qui essaient de se tailler une part du marché.

**Le sénateur Watt :** Il est clair qu'il y a une augmentation.



**Mr. Perron:** In the youth population, I would agree. As Mr. Malone stated, in the adult population, with money and investment in the North and more employment, organized crime will arrive and try to increase its market share.

**Senator Watt:** What will happen with the waiting lists for provincial drug treatment programs that were established in accordance with section 720(2) of the Criminal Code?

**Mr. Malone:** I am not able to comment on that, senator.

**The Deputy Chair:** I would suggest that Deputy Chief O'Sullivan could provide that answer.

**Ms. O'Sullivan:** We have an effective drug court in Ottawa. However, it is a lengthy and involved process given all the issues that accompany addiction. A great deal of time is required for reporting, checking, compliance issues and reappearances in court. We are awaiting the final evaluation, which hopefully will be by the end of the year. We see it as valuable.

My chief is quite vocal about drug treatment programs. I also happen to be a member of the Dave Smith Youth Treatment Centre board. We are passionately going after residential treatment facilities in our city. Currently, people have to go to the United States because we do not have the facilities to avoid a major waiting list. That is a significant issue.

We do not have high numbers using the drug treatment courts that have been out for a few years. They are working and we are seeing some successes. They have all the issues associated with addiction and reoccurrence.

**Senator Watt:** Does it mean that given the lack of facilities in the North, offenders will be brought South to attend the specialized court?

**Ms. O'Sullivan:** I cannot speak to the North, but we have someone who works with Aboriginal communities in Ottawa as well as in the North and across Canada. Various drugs from Ottawa are finding their way up North. We have a large movement of drugs between Ottawa, Montreal and Toronto as well as up North.

There was a recent takedown of the Hell's Angels in Quebec. We are in discussions about the impact of that in our area. The RCMP will speak to the money associated with drugs and all that goes with that. We constantly have to look at the impacts. Organized crime investigations are lengthy. Someone who supplies a certain area one day could change and supply another area another day. Certainly, drugs in Ottawa are making their way North.

**Senator Watt:** I understand there are a few Inuit in Ottawa.

**Ms. O'Sullivan:** We have one of the largest Inuit populations outside the North right here in Ottawa.

**M. Perron :** Parmi les jeunes, je suis d'accord. Comme l'a dit M. Malone, pour ce qui est de la population adulte, le crime organisé essaie d'augmenter sa part du marché au fur et à mesure que l'emploi et les investissements augmentent dans le Nord.

**Le sénateur Watt :** Qu'en est-il des listes d'attente pour les programmes provinciaux de traitement de la toxicomanie qui ont été établis en vertu du paragraphe 720(2) du Code criminel?

**M. Malone :** Je ne suis pas en mesure de vous répondre, sénateur.

**Le vice-président :** La chef adjointe voudra peut-être répondre à cette question.

**Mme O'Sullivan :** Le tribunal de traitement de la toxicomanie que nous avons à Ottawa est efficace, mais c'est un long processus étant donné tous les éléments qui caractérisent une dépendance. Il faut du temps pour faire des rapports et des contrôles, s'assurer que le protocole est respecté et préparer une nouvelle comparution devant un tribunal. Nous en attendons l'évaluation finale, probablement d'ici la fin de l'année. Nous estimons que ce tribunal a son rôle à jouer.

Mon chef est un ardent partisan des programmes de désintoxication. Je suis moi-même membre du conseil d'administration du Dave Smith Youth Treatment Centre. Nous cherchons désespérément des locaux à Ottawa pour offrir des programmes de désintoxication, car, à l'heure actuelle, la liste d'attente est très longue et les gens doivent aller aux États-Unis. C'est un gros problème.

Nous n'avons pas beaucoup de toxicomanes devant les tribunaux de traitement de la toxicomanie. C'est un système qui marche, et nous avons eu quelques succès, surtout dans les cas de dépendance et de rechute.

**Le sénateur Watt :** Dois-je en conclure que, étant donné le manque de programmes dans le Nord, les délinquants devront comparaître devant des tribunaux spécialisés du Sud?

**Mme O'Sullivan :** Pour le Nord, je ne sais pas, mais nous avons quelqu'un qui travaille avec des communautés autochtones à Ottawa et ailleurs au Canada. Toutes sortes de drogues en provenance d'Ottawa se retrouvent dans le Nord. Il y a beaucoup de livraisons de drogue entre Ottawa, Montréal, Toronto et le Nord.

Tout récemment, il y a eu une descente dans un dépôt des Hell's Angels au Québec. Nous sommes en discussion sur l'impact de ce problème dans notre région. La GRC s'intéresse à l'argent lié à la drogue. Nous devons constamment en surveiller les impacts. Les enquêtes sur le crime organisé sont très longues. Le type qui approvisionne une région un jour donné peut très bien en approvisionner une autre le lendemain. Mais il est indéniable qu'on retrouve dans le Nord des cargaisons de drogue provenant d'Ottawa.

**Le sénateur Watt :** Je sais qu'il y a quelques Inuits à Ottawa.

**Mme O'Sullivan :** La diaspora Inuit d'Ottawa est l'une des plus importantes.

**Senator Watt:** Are most of those people in treatment? Are you seeing any results?

**Ms. O'Sullivan:** We are working closely with many of the Aboriginal health centres in Ottawa, in particular the Wabano Centre for Aboriginal Health. They have some rather fantastic plans coming up in order to address that. We also work with the Ottawa Inuit Children's Centre. At a local level, we work closely with our youth and health serving agencies in particular with our Aboriginal and Inuit communities.

**Senator Baker:** The amount of \$1.7 million mentioned by Superintendent Malone is rather interesting. I congratulate you on your presentations and the work that you do; it is quite remarkable.

Bill C-15 will affect both of you negatively or positively, depending on how you look at it, because, as you have explained, part of your budget is dedicated to trials. It would seem that under this bill, no one will plead guilty on those minimum sentences. The vast majority of people will plead not guilty and you will be stuck providing \$1.7 million for disclosure, Superintendent Malone, because it will not be simply the initial disclosure. You will have to appear before court for pretrial arguments and then the trial. You might even have to go out to B.C. if that is where the charges are laid. This is a massive intrusion on your budget. Have you sat down and looked at that? You did not mention it. Have you calculated the numbers as to what will be required the day after this is implemented?

**Mr. Malone:** For clarification, Senator Baker, 1.7 million pieces of communication were intercepted.

**Senator Baker:** It cost you about \$1.3 million.

**Mr. Malone:** It cost a significant amount of money for that file.

I am not aware that anyone in our organization has looked at the numbers in terms of the impact on us. We operate with the tools that we are given. When the time comes, we will do what we have to do to enforce the law of the land. The decision in *R. v. Stinchcombe* a number of years ago has had wide ramifications throughout the policing community in Canada with respect to disclosure. We receive terabytes of information on files. You can well imagine that during investigations that continue for three or four years, the wire intercepts and video surveillance become a huge undertaking that is a tremendous drain on resources.

**Senator Baker:** Yes, it certainly is.

**Senator Angus:** I have a point of information. Perhaps you could put disclosure into perspective.

**Senator Baker:** Initial disclosure at plea ensures that the person is aware of the charges and the basic evidence. That is followed by the unsealing of the packets, which contain sworn information, including that of the affiant — police officer — and their sub-affiants. The law says that the affiant and the sub-affiant may be

**Le sénateur Watt :** Est-ce que beaucoup de ces gens sont en désintoxication? Voyez-vous des résultats?

**Mme O'Sullivan :** Nous collaborons étroitement avec les centres de santé autochtones d'Ottawa, surtout le Wabano Centre for Aboriginal Health. Ils ont élaboré des plans assez extraordinaires pour lutter contre ce problème. Nous travaillons également avec l'Ottawa Inuit Children's Centre, et, au niveau local, avec les services de santé pour les jeunes, notamment dans les communautés autochtones et Inuits.

**Le sénateur Baker :** La somme de 1,7 million de dollars dont a parlé le surintendant Malone est assez intéressante. Je vous félicite de la qualité de vos exposés et du travail que vous faites; c'est tout à fait remarquable.

Le projet de loi C-15 va avoir sur vous tous des impacts négatifs ou positifs, selon la façon dont on voit les choses, car comme vous l'avez expliqué, une partie de vos budgets sert à financer les dépenses liées aux procès. J'ai l'impression qu'avec ce projet de loi, la grande majorité des gens vont plaider non coupables et que vous allez vous retrouver, surintendant Malone, encore avec une facture de 1,7 million de dollars en coûts de divulgation, car cela ne se limitera pas à la divulgation initiale. Vous allez devoir comparaître devant un tribunal pour les débats préliminaires, et ensuite pour le procès lui-même. Il vous faudra peut-être même aller en Colombie-Britannique, si c'est là qu'a lieu le procès. Tout cela a donc pour effet de gruger considérablement votre budget. Y avez-vous réfléchi? Vous n'en avez pas parlé, mais j'aimerais savoir si vous avez calculé ce que le nouveau projet de loi va vous coûter, une fois qu'il sera en vigueur?

**M. Malone :** Je vous signale, sénateur Baker, que le chiffre de 1,7 million s'appliquait aux pièces de communication que nous avons interceptées.

**Le sénateur Baker :** Mais ça vous a coûté environ 1,3 million de dollars.

**M. Malone :** Cette cause-là nous a coûté beaucoup d'argent.

Je ne pense pas que quelqu'un ait calculé ce qu'il en coûtera pour notre organisation. Nous faisons notre travail avec les outils qu'on nous donne. Le moment venu, nous devons faire ce qu'il faut pour appliquer la loi. Il y a quelques années, la décision rendue dans la cause *R. c. Stinchcombe* a eu un impact considérable sur les services de police au Canada au chapitre de la divulgation. Nous recevons des téraoctets d'informations dans nos banques de données. Si une enquête se poursuit pendant trois ou quatre ans, vous pouvez imaginer le nombre d'interceptions téléphoniques et de données vidéo que cela nécessite, et les coûts considérables que cela entraîne.

**Le sénateur Baker :** Je comprends.

**Le sénateur Angus :** J'ai besoin d'un petit éclaircissement. Pourriez-vous nous expliquer en quoi consiste cette divulgation?

**Le sénateur Baker :** La divulgation initiale, au moment de l'enregistrement du plaidoyer, permet d'informer l'accusé des faits qui lui sont reprochés et des principales preuves qui ont été recueillies. Elle est suivie de l'ouverture des paquets scellés qui contiennent les données sous serment, dont celles du déposant —



called to give evidence on the opening of the sealed packet. These officers then have to appear before a court to justify a 500-page sworn information to obtain a warrant.

With people pleading not guilty, then all of these packets will have to be opened, all of the disclosures will have to be made and all of the witnesses will have to appear.

**Senator Angus:** Is that disclosure to the defence counsel?

**Senator Baker:** Yes.

That is a huge drain on resources. I cannot understand why the numbers have not been calculated for the people you will have to prosecute under this bill, and within a reasonable period of time.

Have you made some effort with the Crown attorney to sit down with them to say what will be needed by counsel — the officer's notes, the continuation report and the Crown attorney's case report? Sworn statements and the CD-ROMs would come later from the sealed packets if they are needed. That should be done, because I know the problem you have.

**The Deputy Chair:** That is very interesting. Are we sure it pertains to this bill?

**Senator Baker:** Yes, the cost pertains to the bill.

**Mr. Malone:** Dialogue is ongoing between us, the public prosecution service and defence counsel. The work product of any of our investigations is subject to disclosure. It is a question of relevancy. Who determines relevancy? What I, the Crown and the defence determine as relevant is a subject of debate all the time. As you put it, I wish it were as simple as the officers' notes and the Crown brief and that was it.

**Senator Baker:** It is that simple for plea.

**Mr. Malone:** Sometimes. The defence counsel could argue, as well, saying, "I do not have enough information. They know more is coming. We want to defer a plea."

**Senator Baker:** Then you open the sealed packets and so on.

Another point you made to try to lessen your costs and give you a better handle on things — as you talked about here — was lawful access. What is wrong with what we did with section 487.01 of the Criminal Code, the general warrant? You can do whatever you want to do under the sun. I have the exact wording. We passed it. The Senate committee questioned it at the time. You can apply for anything that, "... if not authorized, constitute an unreasonable search or seizure in respect of a person or a person's property."

c'est-à-dire l'agent de police — et des sous-déposants. La loi prévoit que le déposant et les sous-déposants peuvent être convoqués au moment de l'ouverture des paquets. Les agents en question doivent alors comparaître devant le tribunal pour justifier les 500 pages de données sous serment qui leur permettront d'obtenir un mandat.

Si les personnes inculpées plaident non coupables, tous ces paquets doivent être ouverts, toutes les divulgations doivent être faites et tous les témoins doivent comparaître.

**Le sénateur Angus :** Il s'agit de la divulgation auprès de l'avocat de la défense?

**Le sénateur Baker :** Oui.

Cela représente une part importante de leur budget, et je ne comprends pas pourquoi ils n'ont pas calculé les dépenses supplémentaires qu'occasionnera l'entrée en vigueur de ce projet de loi.

Avez-vous essayé de voir avec le procureur de la Couronne s'il était possible de définir ce dont aura besoin l'avocat : les notes de l'agent de police, le rapport de continuation et le rapport du procureur de la Couronne? Les déclarations sous serment et les CD-ROM pourraient être extraits des paquets scellés plus tard, si cela est nécessaire. C'est quelque chose qu'on devrait envisager, car je comprends bien le problème que vous avez.

**Le vice-président :** Tout cela est très intéressant, mais êtes-vous sûr que cela concerne ce projet de loi?

**Le sénateur Baker :** Bien sûr, il s'agit des coûts liés à l'application de ce projet de loi.

**M. Malone :** Nous sommes en discussion avec le Service des poursuites pénales et les avocats de la défense. Toutes les données que nous recueillons au cours de nos enquêtes sont susceptibles d'être divulguées, si elles sont pertinentes. Qui en détermine la pertinence? Moi, la Couronne et la défense, et cela suscite constamment des discussions. J'aimerais bien que ce soit aussi simple que les notes des agents de police et le rapport de la Couronne.

**Le sénateur Baker :** C'est pourtant aussi simple que ça pour le plaider.

**M. Malone :** Ça arrive, mais l'avocat de la défense peut fort bien dire qu'il n'a pas assez de données et que, puisqu'il y en aura d'autres plus tard, il préfère reporter le plaider.

**Le sénateur Baker :** C'est alors que vous ouvrez les paquets scellés, et cetera.

Vous avez également abordé la question de l'accès légal, à propos des efforts que vous déployez pour réduire vos coûts. Qu'est-ce qui ne va pas avec le paragraphe 487.01 du Code criminel, qui porte sur le mandat général? Avec ça, vous pouvez faire quasiment tout ce que vous voulez. J'ai le libellé exact sous les yeux. Nous l'avons adopté. Le comité du Sénat avait des réserves à l'époque, car cela s'applique à tout dispositif ou technique qui « constituerait, sans l'autorisation [du juge], une fouille, une perquisition ou une saisie abusive à l'égard d'une personne ou d'un bien ».

That means you can now do your sneak and peeks. Do you know what I am talking about? Of course you do. You can go into someone's house in the middle of the night and leave the next day. You can do whatever you want with electronic sophistication.

**Senator Angus:** With a court order.

**Senator Baker:** We passed the law that says they can do whatever they want. Why would you be asking?

**The Deputy Chair:** In terms of drugs, there are different laws applying to your work.

**Mr. Malone:** The use of wiretap is the same. With technology changing the way it is, I am not sure. I am not a legal expert, either, and this may be a question for Justice lawyers to respond to. However, with regard to whether the laws are appropriate to deal with some of the technology that we currently have, I cannot answer right now as you have put forward, senator.

**Senator Baker:** I think you have done and are doing an excellent job, and you are taking advantage of every bit of technology. You actually have greater access than you are admitting you have access to.

I wanted to get back to the cost, Mr. Chair.

**Senator Joyal:** Following that amendment —

**Senator Baker:** Yes. Following that amendment, yes. You can do whatever you want to do.

Getting back to the overall cost, looking at this bill, I really believe you are not prepared. You cannot handle this bill when it comes. You will need a huge increase in your resources; you will need more people.

**Mr. Perron:** In the context of criminal investigations done by the RCMP or by other law enforcement agencies, such as the Ottawa police, we do a priority-setting exercise. We need to do a threat assessment on which organized crime group poses the highest threat to the community. This is how we investigate those groups with the resources we have, with the capacity of the Crown to prosecute and so on. We do prioritize.

I do not see Bill C-15 creating more investigations, because we already have a limited capacity to go after so many organized criminals.

**Senator Baker:** Where will the hold up be? You will have more cases to prosecute. How will that not cost more? Are you saying you will just drop some charges or not charge?

**Mr. Perron:** I am saying there are so many known organized crime groups in Canada. We do a priority-setting exercise to identify their various risks. We call it SLEIPNIR. It is one of our priority-setting exercises. We identify which of the groups poses

Cela signifie que vous pouvez intercepter et fouiller tout ce que vous voulez. Vous savez de quel article je parle? Bien sûr. Vous pouvez pénétrer dans la résidence de quelqu'un en plein milieu de la nuit et en partir le lendemain. Vous pouvez faire tout ce que vous voulez avec des équipements électroniques sophistiqués.

**Le sénateur Angus :** Avec un mandat du tribunal.

**Le sénateur Baker :** Nous avons adopté une loi qui leur donne le pouvoir de faire tout ce qu'ils veulent, alors pourquoi demanderaient-ils un mandat?

**Le vice-président :** Quand il est question de drogue, les lois sont différentes.

**M. Malone :** Pour les écoutes téléphoniques, les lois sont les mêmes. Par contre, vu la façon dont la technologie évolue, je ne suis pas sûr. Mais je ne suis pas un expert juridique, et vous feriez mieux de poser votre question à des avocats du ministère de la Justice. Quoi qu'il en soit, je ne peux pas vous dire si les lois actuelles nous donnent les outils nécessaires face aux nouvelles technologies.

**Le sénateur Baker :** J'estime que vous faites un excellent travail, et que vous savez tirer parti des nouvelles technologies. En fait, vous avez accès à plus de choses que vous ne le dites.

J'aimerais revenir sur la question des coûts, monsieur le président.

**Le sénateur Joyal :** En raison de cet amendement...

**Le sénateur Baker :** Oui, en raison de cet amendement, qui leur permet de faire pratiquement tout ce qu'ils veulent.

Pour en revenir à la question des coûts, je constate que vous n'avez pas planifié l'entrée en vigueur de ce projet de loi. Manifestement, votre budget ne sera pas suffisant, et il va vous falloir une augmentation considérable de vos ressources, financières et humaines.

**M. Perron :** Pour ce qui est des enquêtes pénales menées par la GRC et par d'autres agences d'application de la loi, comme la police d'Ottawa, nous établissons des priorités. En effet, nous devons déterminer, après évaluation, quels groupes du crime organisé constituent la menace la plus dangereuse pour la collectivité. Cette évaluation, nous la faisons en fonction des ressources dont nous disposons, et nous tenons compte également de la capacité de la Couronne d'intenter des poursuites. Nous établissons donc des priorités.

Je ne pense pas que le projet de loi C-15 se traduira par un plus grand nombre d'enquêtes, car notre capacité de poursuivre les membres du crime organisé est déjà limitée.

**Le sénateur Baker :** Comment ça? Vous allez certainement avoir davantage de causes à poursuivre, et cela augmentera inévitablement vos coûts. Voulez-vous dire que vous allez tout simplement laisser tomber des poursuites?

**M. Perron :** Je dis qu'il y a beaucoup de groupes connus du crime organisé au Canada, et que nous sommes obligés d'établir des priorités en fonction des risques qu'ils présentent. C'est ce que nous appelons le SPLEIPNIR. Nous déterminons lesquels de ces



the highest threat and needs to be handled by law enforcement and to be neutralized and put off the street. We do our priority-setting exercise on an annual basis.

**Senator Milne:** How will this bill affect you?

**Senator Angus:** Positively. You are suggesting it will be bad. It will be great.

**Senator Milne:** I think it will cost them so much more.

**The Deputy Chair:** The witnesses are trying to give an answer.

**Ms. O'Sullivan:** From a local level, exactly that. We have our known organized crime groups. We do our threat assessments, and we will make our decisions based on our priorities. As in any organization, we have limited assets and resources.

There are a lot of organized crime groups and issues there. I do not know that I would make the leap you do that there would be a huge increase in charges based on minimum sentences —

**Senator Baker:** Not charges; prosecutions.

**Ms. O'Sullivan:** I guess you could speculate that more people will plead not guilty because of the minimum penalty.

**Senator Baker:** Everyone will.

**Ms. O'Sullivan:** What we do hope and what we prepare is the best evidence we can to bring forward to prove before the court the allegations and the charges. In some cases there are many decisions that go into it. I cannot speak on behalf of defence lawyers, who obviously have a lot of experience in this. They will assess the evidence before them and make a determination on behalf of their client.

What goes into that and how many will factor minimum sentences into that decision, I cannot answer. I can tell you that, as in any organization, we work closely with our partner agencies, we prioritize and we set those threat assessments. Human resources is always a challenge, particularly when you are going after organized crime groups.

As in my earlier comments — and I know Chief White also presented on this — this is one more tool in the tool basket for targeting those who are preying on our communities and who are out there doing the trafficking and production. As you have seen, this is not unique to Ottawa; we have a lot of gang-related shootings and, unfortunately, we have seen innocent people caught in some of those gang shootings around the world. Much of that is around drug activity, production and the selling of cocaine and other drugs.

**Senator Baker:** There is not just our section 11 warrant, which the chair is very well aware of and which is under the Controlled Drugs and Substances Act, but you utilize, when necessary, all the

groupes constituent la menace la plus importante et doivent donc être neutralisés et mis à l'ombre par la police. Cet établissement des priorités se fait chaque année.

**Le sénateur Milne :** De quelle façon ce projet de loi va-t-il vous toucher?

**Le sénateur Angus :** De façon positive. Vous laissez entendre que ce sera négatif. Non, ce sera très bénéfique.

**Le sénateur Milne :** J'ai l'impression que cela va leur coûter beaucoup plus cher.

**Le vice-président :** Laissez les témoins répondre.

**Mme O'Sullivan :** Au niveau local, c'est exactement ça. Nous avons nos groupes du crime organisé; nous faisons des évaluations de la menace qu'ils représentent et nous prenons nos décisions en fonction des priorités que nous avons établies. Comme dans toute organisation, nos budgets et nos ressources sont limitées.

Il y a beaucoup de groupes du crime organisé et beaucoup de dossiers, mais je ne pense pas, contrairement à vous, que l'application de peines minimales entraînera une forte augmentation du nombre d'inculpations...

**Le sénateur Baker :** Pas des inculpations, des poursuites.

**Mme O'Sullivan :** Vous avez le droit de penser qu'un plus grand nombre d'inculpés vont plaider non coupables à cause de ces peines minimales.

**Le sénateur Baker :** Mais tout le monde le pense.

**Mme O'Sullivan :** Nous espérons et nous faisons tout pour recueillir les meilleures preuves possibles afin de convaincre le tribunal de la validité des faits reprochés. Dans certains cas, cela nécessite un grand nombre de décisions. Je ne peux pas parler au nom des avocats de la défense, qui ont bien sûr une grande expérience de toutes ces questions, mais je suppose qu'ils évalueront les preuves qui leur seront présentées et qu'ils prendront une décision dans l'intérêt de leur client.

Quant à savoir ce qui se passera et quel impact auront les peines minimales sur tout cela, je ne peux pas vous dire. Je peux vous dire par contre que, comme dans toute organisation, nous collaborons étroitement avec nos agences partenaires, et que nous établissons des priorités à partir de nos évaluations de la menace. Les ressources humaines, on en manque souvent, surtout lorsqu'il s'agit de poursuivre des groupes du crime organisé.

J'ai dit tout à l'heure, et c'est ce que le chef White avait dit lui aussi, que ce projet de loi est un outil de plus pour lutter contre les criminels qui sévissent dans nos collectivités en se livrant à la production et au trafic de drogue. Comme vous l'avez vu, cette situation n'est pas unique à Ottawa. Il y a beaucoup de règlements de comptes entre gangs et malheureusement, il arrive que des innocents en soient victimes. C'est un phénomène qui se produit partout dans le monde. Et la cause en est souvent la production et la vente de cocaïne et d'autres substances.

**Le sénateur Baker :** Vous pouvez avoir recours, non seulement au mandat de l'article 11 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, que notre président connaît bien, mais aussi,

other warrants under the Criminal Code. The unsealing of those warrants is a complicated procedure. The examination of those people who swore the affidavits is a complicated procedure before the court.

This is why I believe you are in for being stretched thin. You are stretched now; you do not have enough personnel now. You will have to move your people all over the country to where these prosecutions are taking place.

**The Deputy Chair:** I think they have already given their answers, unless they have something else to add.

**Inspector Jill Skinner, Ottawa Police Service:** I do have one point. We are so supportive of this bill because, if we focus on a subject this year, we do not have to focus on them again next year if we know they will be in custody.

**The Deputy Chair:** Senator Baker, I am putting you on the second round.

**Senator Wallace:** I found Senator Baker's comments interesting, and Senator Milne's as well, to some extent. When you listen to those kind of comments, being on the front line and providing protection to the public — to all of us and our children — yes, you realize that to provide that protection there is a cost. There is a cost to protecting children and society. I think it is wise that we understand the implications of Bill C-15 and what resources are needed.

I would certainly hope that the conclusion would not be that we cannot afford to protect ourselves, that we cannot afford to protect society, and that we make these decisions of protection off a balance sheet. I would hope that protection brings costs associated with it. It is one of those things in life we have to find the money for.

That is more of a statement, and Senator Baker probably would not disagree with that. I will not ask him whether he does.

I will direct my first question to Inspector Skinner. A major focus of Bill C-15 is directed towards the trafficking of drugs as it affects our children. The aggravating factors, for both Schedule 1 and Schedule 2 drugs, include drug offences that are near a school and would affect our youth. As parents and grandparents, the protection of our children is paramount to us.

Perhaps you might comment on that, being on the front line and dealing with this — not around a boardroom table but in reality with what is happening on the street and in our schoolyards and in our schools. How much of a problem is the trafficking of drugs in our schoolyards? What type of a risk is that posing for our children? I would be interested in any comment you might make in that regard as it would be affected by Bill C-15.

**Ms. Skinner:** It is definitely a problem in the areas of our schools. Children are easily manipulated, and they will try things. They do not understand risk. They feel that they are invincible,

le cas échéant, à tous les autres mandats prévus par le Code criminel. L'ouverture de ces mandats scellés est une procédure compliquée. L'interrogatoire des gens qui ont prêté serment sur les affidavits est une procédure compliquée devant le tribunal.

C'est la raison pour laquelle je pense que vous allez manquer de ressources. Vous n'avez déjà pas suffisamment de personnel. Et vous allez devoir envoyer vos agents dans tout le pays, là où auront lieu les procès.

**Le vice-président :** Je pense qu'ils vous ont répondu, à moins qu'ils n'aient quelque chose à ajouter.

**Inspecteur Jill Skinner, Service de police d'Ottawa :** J'aimerais dire quelque chose. Nous appuyons à fond ce projet de loi car, si nous ciblons un dossier une année, nous savons que nous n'aurons pas à le faire l'année suivante puisque les criminels seront en détention.

**Le vice-président :** Sénateur Baker, je vous inscris pour un second tour.

**Le sénateur Wallace :** Je trouve les observations du sénateur Baker intéressantes, et celles du sénateur Milne aussi, dans une certaine mesure. Quand vous entendez ça et que vous êtes en première ligne pour assurer la protection du public — c'est-à-dire nous tous et nos enfants — vous vous rendez compte qu'en effet, la protection a un coût. Ça coûte de l'argent de protéger les enfants et la société. Il est donc utile que nous comprenions les conséquences du projet de loi C-15 et les ressources qu'il nécessitera.

J'espère sincèrement que nous n'en concluons pas que nous n'avons pas les moyens de protéger la société, et que tout ce qui concerne la protection de la société ne sera pas ramené à des critères financiers. Il est évident que ça va coûter de l'argent, mais il va falloir le trouver, cet argent.

Ma position est claire, et le sénateur Baker serait certainement d'accord avec moi, mais je ne vais pas lui demander de le confirmer.

J'aimerais m'adresser pour commencer à l'inspecteur Skinner. Le projet de loi C-15 porte surtout sur le trafic de la drogue dans la mesure où il touche nos enfants. Les circonstances aggravantes prévues pour les drogues de l'annexe 1 et de l'annexe 2 prévoient notamment les infractions liées à la drogue et commises à proximité d'une école. En tant que parents et grands-parents, notre souci primordial doit être la protection de nos enfants.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez, étant donné que vous êtes en première ligne et que vous faites face à ce genre de problème dans la rue, à proximité et à l'intérieur de nos écoles, et pas autour d'une table de conférence. Le trafic de drogue est-il vraiment un problème dans nos écoles? Quelle menace représente-t-il pour nos enfants? J'aimerais que, dans votre réponse, vous me précisiez l'impact qu'aura le projet de loi C-15.

**Mme Skinner :** C'est vraiment un problème à proximité et à l'intérieur de nos écoles. Les enfants sont des proies faciles, et ils sont prêts à expérimenter des choses. Ils ne comprennent pas ce



and drugs are just something they will try. They believe they will be able to stop.

Unfortunately, organized crime understands that, too. They give drugs free for the first hit. They will do that to provide the hook. They also use things like increasing the potency of the drugs and mixing various types of drugs together. Often when we make seizures we find that something held out as ecstasy may contain methamphetamine, which is extremely addictive.

Those are the things we are concerned with. These kids think they are buying one thing when they are actually buying something that is totally addictive.

**Ms. O'Sullivan:** Although we are talking about drugs, kids face a lot of concurrent issues these days that we are not talking about that are compounded by drug use and many of the things Inspector Skinner has spoken about. Those issues include mental health and cutting. We have a high rate of self-mutilation with kids here in Ottawa.

Our kids are struggling with many things that are compounded by drugs. The people who prey on kids know how to engage them. This compounds the challenges that kids, parents and our schools are dealing with.

**Senator Wallace:** Deputy Chief, as you pointed out, there are numerous legs on the stool, and there is no one simple answer to this societal problem. However, with regard to our children and the drug trafficking that is going on in the schoolyards, do you see Bill C-15 as an important tool to deal with this reality?

**Ms. O'Sullivan:** Yes, we do.

**Senator Wallace:** Superintendent Malone, you commented on the effectiveness of mandatory minimum sentences as a deterrent and said that is perhaps best left for others who may have analyzed that more carefully, so I will not pursue that.

Minister Nicholson has said that Bill C-15 would obviously assist in getting traffickers off the streets and away from our children, which would have the effect of disrupting drug production and drug trafficking, and he believes that is a worthwhile objective.

Do you agree that mandatory minimum sentences are beneficial for this objective and are needed in order for you to do your job?

**Mr. Malone:** I cannot comment on whether they work. There is certainly a benefit to removing from the street a high-level drug trafficker involved in organized crime. As Inspector Skinner said, when a big trafficker is put in jail, that is one less drug trafficker we have to worry about. On the issue of mandatory minimums, as I said, I think that lawmakers and academics are in a better position to determine whether that works.

**Senator Wallace:** You made that comment in the context of whether mandatory minimums would act as a deterrent. I am not addressing that issue. If drug traffickers are taken off the street for greater periods of time, which would likely be the result of

qu'est un risque. Ils se croient invincibles et sont prêts à essayer de nouvelles drogues. Ils s'imaginent aussi qu'ils seront capables de s'arrêter.

Malheureusement, les membres du crime organisé savent tout cela. Ils commencent par donner aux enfants des échantillons gratuits, pour les accrocher. Ils augmentent aussi la puissance des drogues et font des mélanges. Souvent, quand nous faisons une saisie, nous constatons que ce qui est vendu comme de l'ecstasy contient de la méthamphétamine, qui est très accoutumante.

C'est le genre de choses qui nous inquiète. Les enfants s'imaginent qu'ils achètent une drogue et, en fait, ils en achètent une autre qui est extrêmement accoutumante.

**Mme O'Sullivan :** Nous parlons des drogues, mais les enfants font face à beaucoup d'autres problèmes, que l'usage de la drogue ne fait qu'aggraver et dont l'inspecteur Skinner a parlé tout à l'heure. Parmi ces problèmes, il y a celui de la santé mentale et, notamment, de l'automutilation, qui frappe beaucoup d'enfants à Ottawa.

Nos enfants font donc face à d'autres problèmes, que l'usage de la drogue ne fait qu'aggraver. Les criminels qui leur vendent de la drogue savent comment les aborder. Tout cela ne fait que rendre la situation encore plus difficile pour les enfants, les parents et les responsables des écoles.

**Le sénateur Wallace :** Vous avez dit tout à l'heure que le système reposait sur plusieurs piliers, et qu'il n'y avait pas de solution unique à ce problème de société. Pensez-vous toutefois qu'en ce qui concerne nos enfants et le trafic de la drogue qui sévit dans nos écoles, le projet de loi C-15 est un outil efficace pour lutter contre ce problème?

**Mme O'Sullivan :** Oui, je le pense.

**Le sénateur Wallace :** Surintendant Malone, vous avez dit, à propos du rôle dissuasif des peines minimales obligatoires, que ceux qui avaient analysé la question étaient mieux placés pour y répondre, et par conséquent, je ne m'attarderai pas là-dessus.

Le ministre Nicholson a dit que le projet de loi C-15 contribuerait indéniablement à éloigner les trafiquants de nos rues et de nos enfants, perturbant ainsi la production et le trafic de la drogue, ce qui est à son avis un objectif fort louable.

Pensez-vous que les peines minimales obligatoires contribueront à l'atteinte de cet objectif et que vous en avez besoin pour faire votre travail?

**M. Malone :** Je ne sais pas si elles sont efficaces. Certes, si elles permettent d'incarcérer un gros trafiquant de drogue liée au crime organisé, ça en fera un de moins dans la rue. Comme l'a dit l'inspecteur Skinner, ça en fera un de moins dont nous aurons à nous préoccuper. Pour ce qui est des peines minimales, je pense, comme je l'ai déjà dit, que les législateurs et les chercheurs sont mieux placés pour dire si elles sont efficaces.

**Le sénateur Wallace :** Vous venez de me répondre dans le contexte des peines minimales obligatoires et de leur rôle dissuasif. Ce n'est pas de cela que je parle. Le simple fait que les trafiquants de drogue soient mis à l'ombre pendant une longue

mandatory minimum sentences, is that not beneficial in disrupting drug traffic?

**Mr. Malone:** Absolutely.

**The Deputy Chair:** What is happening now without Bill C-15? Are you telling us that without Bill C-15 you are not arresting drug traffickers and putting them in jail?

**Mr. Malone:** I am not saying that at all.

**The Deputy Chair:** I know that is the answer and that is what I wanted to hear you say. I am sure you are doing your job now.

**Mr. Malone:** Absolutely, to the best of our ability.

**The Deputy Chair:** The real question is how Bill C-15 will help you to do your job.

**Mr. Malone:** As I said in my opening remarks, it will not change how we target organized crime groups, because of the exercises to which Chief Superintendent Perron and Deputy Chief O'Sullivan referred. We target our resources at the biggest problems in our neighbourhoods. I hope I have answered your question.

**The Deputy Chair:** Yes, but I was a bit misled about the value of Bill C-15, because the law already exists and you are already doing a very good job.

**Mr. Malone:** I hope so.

**The Deputy Chair:** Yes, we are convinced of that.

**Senator Angus:** The chair got to the nub of the matter, which was the main question I was going to ask. I will pursue it a little further.

First, I want to salute you all for resisting my friend's effort to put words in your mouths. It gives me renewed confidence, not only in municipal law enforcement in this town where I spend three days every week, but also in the RCMP. You are all doing good work. This is not an easy job.

With this bill the government is obviously trying to give you more tools, as you have said. Could you each briefly tell me how you see Bill C-15 assisting you in doing your job?

**Ms. O'Sullivan:** It will allow us to target the people who are in the business of supplying and producing those drugs with the aggravating factor of using weapons and in areas where there are young children. The Canadian Association of Chiefs of Police, the CACP, has submitted a written statement that reiterates their support for moving drugs from Schedule III to Schedule I, making dealing in them a more serious crime.

Those are some of the things in Bill C-15 that are important messages and tools for us to have.

période, grâce à l'application de peines minimales obligatoires, devrait contribuer à perturber le trafic de la drogue, ce qui est positif, non?

**M. Malone :** Tout à fait.

**Le vice-président :** Comment faites-vous, à l'heure actuelle, sans le projet de loi C-15? Dois-je comprendre que, sans le projet de loi C-15, vous ne pouvez pas arrêter les trafiquants de drogue et les mettre en prison?

**M. Malone :** Ce n'est pas du tout ce que j'ai dit.

**Le vice-président :** C'est ce que je voulais vous faire dire. Je suis sûr que vous faites votre travail.

**M. Malone :** Absolument, et du mieux que nous pouvons.

**Le vice-président :** Ce que nous voulons savoir, en fait, c'est comment le projet de loi C-15 va vous aider à faire votre travail.

**M. Malone :** Comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, ce projet de loi ne va pas modifier la façon dont nous ciblons les groupes du crime organisé, puisque nous avons les dispositifs d'évaluation de la menace dont ont parlé le surintendant principal Perron et la chef adjointe O'Sullivan. Nous ciblons en priorité les problèmes qui posent la plus grande menace. J'espère avoir répondu à votre question.

**Le vice-président :** Oui, mais je me demande si le projet de loi C-15 en vaut la peine, puisqu'il y a déjà une loi et que vous faites un excellent travail.

**M. Malone :** J'espère bien.

**Le vice-président :** Oui, nous en sommes convaincus.

**Le sénateur Angus :** Le président a mis le doigt dessus, car c'est exactement la question que je voulais poser. Je vais m'y attarder quelque peu.

Premièrement, je vous félicite tous de résister aux efforts que déploie mon collègue pour vous faire dire ce que vous n'avez pas dit. Cela me redonne confiance, non seulement dans les services d'application de la loi de cette ville, où je séjourne trois jours par semaine, mais aussi dans la GRC. Vous faites tous du bon travail, un travail qui n'est pas facile.

Avec ce projet de loi, le gouvernement essaie manifestement de vous donner davantage d'outils, comme vous l'avez dit. Pouvez-vous nous expliquer brièvement comment le projet de loi C-15 va vous aider à faire votre travail?

**Mme O'Sullivan :** Il va nous permettre de cibler ceux qui se livrent au trafic et à la production de ces drogues, surtout lorsqu'il y a des circonstances aggravantes comme l'utilisation d'une arme et la présence dans des lieux fréquentés par des jeunes enfants. L'Association canadienne des chefs de police, l'ACCP, a présenté un mémoire dans lequel elle appuie la décision de transférer les drogues de l'annexe III à l'annexe I afin d'en faire des infractions plus graves.

Ce sont là des exemples de ce que le projet de loi C-15 va nous apporter.



**Ms. Skinner:** When we incarcerate people for a lengthy period of time, we will not have to target them so soon again.

**Senator Angus:** My friend Senator Baker makes a point of studying the jurisprudence, and he says that this will provide more cases for you. However, if these people will be put in jail for longer periods of time, they will not be in the prisoner's box every six months and there will be fewer cases, will there not?

**Ms. Skinner:** That is exactly my point.

We talked about other tools, and we also look at disclosure tools. We are working to improve our abilities in conducting disclosure. We are moving to electronic disclosure to get away from the volumes of binders we have had in the past. We are trying to find ways to improve our systems. We want to make the evidence searchable so that it is easier to present.

**Senator Angus:** Will this bill help in that regard?

**Ms. Skinner:** No, the bill does not.

**Senator Angus:** I would like to hear from the RCMP how the bill will help you.

**Mr. Perron:** I can see the potential for individuals facing mandatory sentences to be compelled to provide further assistance by becoming informants or agents. I can see that as a potential benefit prior to the court process being initiated. An individual facing sentencing may want to cooperate with law enforcement to enable us to focus on bigger organizations or bigger threats.

**The Deputy Chair:** The Sword of Damocles.

**Mr. Malone:** With regard to disclosure, the bill will do nothing with regard to the preparation of materials for court.

**Senator Angus:** Is there anything in the bill that you welcome that you have not already told us?

**Mr. Malone:** No, I have nothing to add.

**Senator Angus:** As I heard you and now reread, you are recommending to us to do what we can to get other legislation that would minimize the red tape involved with the current disclosures processes. You have said in a bigger way how this is so time consuming and restricts your ability today, quite apart from Bill C-15, and you are urging the government to come up with a further law in that respect. Is that right?

**Mr. Malone:** That is correct.

**Senator Milne:** Senator Angus asked my question or reinforced it. Superintendent Malone, you spoke about the RCMP believing in a balanced approach to the issue of substance abuse in Canada, consisting of prevention, education, enforcement, counselling,

**Mme Skinner :** Dans la mesure où nous incarcérons des gens pendant de longues périodes, nous n'avons plus besoin de les surveiller de sitôt.

**Le sénateur Angus :** Mon ami le sénateur Baker aime bien citer la jurisprudence pour démontrer que ce projet de loi augmentera votre charge de travail. Cependant, si ces gens-là sont mis à l'ombre pendant de plus longues périodes, ils ne se retrouveront plus dans le box des accusés tous les six mois et il y aura donc moins de causes, n'est-ce pas?

**Mme Skinner :** C'est exactement ce que je voulais dire.

Nous avons parlé des autres outils et de la divulgation. Nous essayons d'accroître nos capacités en matière de divulgation. Ainsi, nous sommes en train de passer à la divulgation électronique, ce qui nous permet de ne plus avoir les énormes classeurs que nous avions dans le passé. Bref, nous essayons de trouver des façons d'améliorer le système. Notre objectif est de rendre les preuves accessibles afin de faciliter leur présentation.

**Le sénateur Angus :** Le projet de loi va-t-il vous aider à cet égard?

**Mme Skinner :** Non.

**Le sénateur Angus :** J'aimerais que les représentants de la GRC me disent dans quelle mesure le projet de loi va les aider dans leur travail.

**M. Perron :** Il est possible que ceux qui feront face à des peines obligatoires se voient contraints de se montrer utiles en devenant informateurs ou agents. Ce sera peut-être un effet bénéfique, avant la procédure judiciaire. En effet, celui qui fait face à une peine obligatoire sera peut-être mieux disposé à collaborer avec les services de police en nous aidant à cibler les grandes organisations ou les menaces importantes.

**Le vice-président :** L'épée de Damoclès.

**M. Malone :** Le projet de loi ne change en rien la procédure de préparation des documents qui doivent être divulgués devant un tribunal.

**Le sénateur Angus :** Le projet de loi a-t-il un effet bénéfique dont vous ne nous auriez pas encore parlé?

**M. Malone :** Non, je n'ai rien à ajouter.

**Le sénateur Angus :** Si j'ai bien compris, et j'ai relu vos déclarations liminaires, vous nous recommandez de faire tout ce que nous pouvons pour faire adopter une autre loi qui réduirait la paperasserie qu'exigent les dispositions actuelles sur la divulgation. Vous nous avez expliqué, et cela n'a rien à voir avec le projet de loi C-15, que les dispositions en question prennent beaucoup de votre temps et entravent vos interventions, et vous demandez donc au gouvernement de présenter un autre projet de loi pour y remédier. C'est bien cela?

**M. Malone :** C'est exact.

**Le sénateur Milne :** Le sénateur Angus a déjà posé la question que je voulais vous poser. Surintendant Malone, vous avez dit que la GRC estimait qu'il fallait adopter une approche pluridimensionnelle vis-à-vis du problème de la drogue au

treatment, rehabilitation and, where appropriate, alternative measures and diversion.

I strongly suspect that the money will not be forthcoming for those things that we all know will work. We all know that this is the way to go. This is the way to prevent young people from getting hooked on drugs: rehabilitation and education.

In your presentation you have come up with six suggestions. First, there are criminal organizations: criminal organizations must be proven to be a criminal enterprise each time you go after them. There is lawful access: Canadian law has not kept pace with changing technology. There is disclosure, Senator Baker's point: establishing a well-defined and consistent threshold for relevant disclosure. Then there is scheduling of certain chemical precursors used for the production of some of these things.

You have given us some excellent suggestions. I wish some of the government people had been listening to them because I know we are not investing enough in treatment and prevention. Would you suggest that is the way to go?

**Ms. O'Sullivan:** You have hit the nail on the head, and I will say it again: There is no either/or here. We need all pieces of the continuum. Enforcement is one piece of that continuum, and it happens to be a very expensive piece. I could not agree with you more that the legs of the stool have to be equal.

Inspector Skinner just leaned over and wrote "proceeds of crime." There is a lot of money we can seize that can be put back in our communities.

I happen to sit on a couple of other committees, one being crime prevention. We have a national coalition of round tables working with 40 other national agencies on exactly these issues, and that is delivered at the local level. The national drug strategy speaks to the pieces as well.

You can hear a bit of passion coming out because I am so passionate about what you are speaking about. We know that we need all of this on the continuum. We happen to be speaking today about that enforcement piece in Bill C-15, and some of the aids to that. But you have hit on the fact that we have to have all those pieces, and those pieces need equal attention.

**Senator Milne:** Will this bill help you? It certainly will not help you on prevention, and I am hearing many people, including the man from the ministry who was here earlier, say they do not think this would put any more people in jail than are presently there.

Canada, c'est-à-dire qu'il fallait faire à la fois de la prévention, de la sensibilisation, de la répression, de la thérapie, de la désintoxication, de la réhabilitation et, s'il y a lieu, de la déjudiciarisation.

Je suis malheureusement convaincue qu'on n'aura pas les budgets pour faire toutes ces choses que nous savons être efficaces. Nous savons pourtant que c'est ça qu'il faut faire pour empêcher les jeunes de se faire accrocher par la drogue, qu'il faut faire de la sensibilisation et de la réhabilitation.

Dans votre déclaration liminaire, vous nous avez fait six suggestions. La première concerne les organisations criminelles : il faut pouvoir démontrer qu'une organisation criminelle est une entreprise criminelle chaque fois que vous voulez intenter des poursuites. La deuxième concerne l'accès légal : la législation canadienne est en retard sur la technologie. La troisième concerne la divulgation, et c'est le cheval de bataille du sénateur Baker : il faut fixer un seuil raisonnable en matière de divulgation pertinente. La quatrième concerne l'inscription, dans une annexe de la loi, des précurseurs chimiques qui servent à la production de certaines de ces substances.

Vous nous avez fait d'excellentes suggestions. J'espère que les membres du gouvernement vous ont entendu, car je suis convaincue que nous n'investissons pas assez dans le traitement et la prévention. Pensez-vous que ce soit vraiment les solutions?

**Mme O'Sullivan :** Tout à fait, et je vais le répéter encore une fois : ce n'est pas l'un ou l'autre, ce sont tous les outils du dispositif dont nous avons besoin. L'application de la loi fait partie de ce dispositif, qui est extrêmement coûteux. Mais vous avez entièrement raison, il faut que tous les piliers de ce dispositif soient stables.

L'inspecteur Skinner vient juste de me souffler « produits de la criminalité ». Il y a en effet beaucoup d'argent que nous pouvons saisir et réinvestir dans nos collectivités.

Je fais partie de plusieurs autres comités, notamment celui de la prévention du crime. Nous avons une coalition nationale de tables rondes et collaborons avec 40 autres agences nationales pour essayer de trouver des solutions aux mêmes problèmes, au niveau local. La stratégie nationale de lutte contre la drogue s'intègre également dans tout ce dispositif.

Toutes ces questions me passionnent, comme vous l'avez sans doute constaté, et je peux vous dire que nous sommes convaincus de l'utilité de tous ces outils pour faire appliquer la loi. Aujourd'hui, il s'agit du projet de loi C-15, et des moyens qu'il nous donne, mais vous avez tout à fait raison de dire que nous avons besoin de tous ces outils, qui sont tous aussi importants les uns que les autres.

**Le sénateur Milne :** Ce projet de loi vous est-il utile? En tout cas, ça ne vous apporte rien pour ce qui est de la prévention, et j'ai entendu beaucoup de témoins, y compris le représentant du ministère, nous dire qu'à leur avis, le projet de loi ne se traduirait pas par une augmentation du nombre d'incarcérations.



**Ms. O'Sullivan:** I will go back to my earlier comments. You are right that Bill C-15 is not here to address the education and prevention. However, we hope to divert proceeds of crime monies to some of those things and get back from people engaged in criminal activity monies that could be used toward that.

We are talking about one piece of that, and it is one more tool in the toolbox for targeting and going after the people engaged in the trafficking, getting them off the street. I know Chief White spoke to this, and he has a passion for the importance of drug treatment issues and those alternative measures that could be available. Again, it is one tool in the toolbox and is not in isolation of the entire balanced approach.

**Mr. Perron:** The bill will certainly send a strong message that Canada is serious about drug trafficking. We are taking this as a serious threat to the community, to our children and the population in general. This is how I would see the bill giving us a hand.

**Senator Milne:** Thank you.

**The Deputy Chair:** Senator Carignan.

[Translation]

**Senator Carignan:** I would like to raise two or three points. I am actually quite familiar with prevention because I had the honour of being a guest speaker at the Canadian Association of Chiefs of Police conference in Charlottetown this summer, during which prevention was the subject of much discussion. I know that the police chiefs in attendance were very aware of prevention. However, I also learned that prevention may work with some types of offender but not necessarily with all identified criminals.

The people being targeted here are drug traffickers. Based on your experience, do you believe that prevention has a real impact on these highly criminalized individuals?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** No. You have hit the nail on the head. It is almost like Maslow's theory. It is the broadest base at the bottom of people who are not involved that you have the most likelihood to impact. As you go up and you become involved in organized crime or gangs, our ability to intervene becomes much less. We are often left with the criminal justice system to address those people.

**Mr. Perron:** From your question, you talk about prevention, perhaps as it relates to Bill C-15. It certainly does not; I do not see an impact.

However, with respect to the prevention impact, organized crime is fuelled by economics. Economics creates the funding, so if you reduce the supply and demand based on prevention, you will have an impact on organized crime. We are talking about an extremely long-term strategy and so on, but I could see that, yes.

**Mme O'Sullivan :** Permettez-moi de revenir sur ce que je disais tout à l'heure. Vous avez raison de dire que le projet de loi C-15 n'apporte rien en ce qui concerne la sensibilisation et la prévention. Toutefois, nous espérons pouvoir réinvestir dans ces deux activités une partie des produits de la criminalité.

C'est l'un des outils que nous donne le projet de loi, et c'est donc un outil de plus dans notre arsenal qui va nous permettre de faire incarcérer plus facilement les gens qui se livrent au trafic de la drogue. Je sais que le chef White en a parlé, car il s'intéresse passionnément à tout ce qui concerne la désintoxication et aux autres mesures de déjudiciarisation. C'est donc un outil parmi d'autres, dans un dispositif bien équilibré.

**M. Perron :** En tout cas, le projet de loi est un signal très clair que le Canada prend très au sérieux le problème du trafic de la drogue. Nous estimons que cela constitue une grave menace pour la collectivité, pour nos enfants et pour la population générale. Voilà donc, à mon avis, ce que le projet de loi nous apporte.

**Le sénateur Milne :** Merci.

**Le vice-président :** Le sénateur Carignan.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** J'aimerais soulever deux ou trois points. Je connais quand même assez bien la question de la prévention parce que j'ai eu l'honneur d'être conférencier au congrès de l'Association des chefs de police du Canada à Charlottetown cet été où l'on a beaucoup parlé de prévention. Je sais que les chefs de police qui étaient là étaient très sensibilisés à la prévention. Par contre, j'ai également compris que la prévention pouvait fonctionner avec un certain type de délinquant et pas nécessairement avec l'ensemble des criminels répertoriés.

Les gens qu'on vise ici sont des trafiquants. Selon votre expérience, croyez-vous que la prévention ait vraiment un impact sur ce type de personnes hautement criminalisées?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Non, et c'est là le problème. C'est presque comme la théorie de Maslow. C'est sur les gens au bas de l'échelle qu'on va probablement avoir le plus d'impact. Dans les échelons plus élevés du crime organisé ou des gangs, notre capacité d'intervention est bien moindre. À ce niveau-là, il n'y a plus que le système judiciaire, bien souvent, qui puisse s'attaquer au problème.

**M. Perron :** Vous avez demandé, je crois, si le projet de loi nous donne des outils en matière de prévention, et je peux vous assurer qu'il ne nous en donne aucun à ce chapitre-là.

En revanche, il peut avoir un impact indirect sur la prévention en ce sens que le crime organisé est avant tout une opération économique, et si vous réussissez à réduire l'offre et la demande grâce à la prévention, vous aurez un impact sur le crime organisé. Bien sûr, il s'agit là d'une stratégie à très long terme, mais c'est un résultat qu'on peut envisager.

[Translation]

**Senator Carignan:** My second question is related to change. You — especially Mr. Perron — spoke about geographical changes in the trade. Producers and traffickers are driven by demand, which means they go where there is a demand.

You also talked about drugs aimed at young people. If I'm not mistaken, in the marketplace, the product is modified and presented so as to make it attractive to youth. Have you noticed following your investigations or searches over the past few years that the methods used to process drugs have been changed to target young people more specifically?

**Mr. Perron:** Manipulating drugs to make them more appealing to children is a phenomenon that has existed for many years. We need only look back to the 1970s and LSD, which was presented with small pieces of paper in different colours or with different images. We are seeing the same thing today with ecstasy pills and methamphetamine, which are made attractive to young people. I am not sure, however, if this has an impact on drug use.

[English]

**Ms. Skinner:** They do use things such as suckers, putting the drugs into suckers so the youth will use them instead, or putting logos on it. They will try to appeal to the youth.

[Translation]

**Senator Carignan:** Have you noticed if it has become more frequent in recent years? I have never heard of suckers. Has it reached that point?

**Ms. Skinner:** Not really.

[English]

**Ms. O'Sullivan:** For youth, the most common drugs are marijuana, cocaine and ecstasy. Those are the drugs we see out there. We do drug seizures and have them analyzed. We are seeing an increase in OxyContin in our pharmacy robberies. It is not just our community that has battled it, because it is so addictive. I am sure you have heard publicly about things like people taking their parents' prescription drugs and putting them in a bag. They call that jelly beaning. There is all kinds of access for children, but the three most common drugs being put forward to the children in our community are marijuana, cocaine and ecstasy. I believe that is reflective of most communities across Canada.

**Mr. Perron:** No, it goes right into our drug situation report. That is very consistent.

[Translation]

**Senator Carignan:** Put my mind at ease, because when I hear economic arguments being used to justify or not justify investigations, it worries me. I would imagine that in your

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Ma deuxième question porte sur l'évolution. Vous avez parlé — surtout M. Perron — de l'évolution géographique du commerce. Les producteurs et les trafiquants procèdent en fonction de la demande, donc selon l'endroit où elle se trouve géographiquement.

Vous avez également parlé des drogues qui sont destinées aux jeunes. Je crois comprendre que dans le marché, le produit est modifié et présenté de façon à ce qu'il soit attrayant pour les jeunes. Au cours des dernières années, avez-vous remarqué, suite à vos enquêtes ou à vos perquisitions, une évolution dans les méthodes de transformation de la drogue afin qu'elle cible plus particulièrement les jeunes?

**M. Perron :** La manipulation de la drogue pour la rendre plus attrayante aux enfants est un phénomène qui existe depuis plusieurs années. On n'a qu'à penser aux années 1970 avec le LSD qui était présenté avec des petits papiers de différentes couleurs ou avec différentes photos. On voit la même chose maintenant avec les comprimés d'ecstasy et la méthamphétamine qu'on rend attrayants pour les jeunes. Cependant, je ne suis pas sûr que cela ait un effet sur la consommation.

[Traduction]

**Mme Skinner :** Oui, ils mettent la drogue dans des suçons que les jeunes vont consommer, ou ils utilisent des logos qui attirent les jeunes.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Est-ce que vous avez constaté que c'est plus fréquent depuis quelques années? Je n'avais jamais entendu parler des suçons. C'est rendu là?

**Mme Skinner :** Pas vraiment.

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Pour les jeunes, les drogues les plus courantes sont la marijuana, la cocaïne et l'ecstasy. C'est ce que nous constatons quand nous faisons analyser les saisies que nous avons effectuées. Nous constatons également une augmentation du nombre de cambriolages de pharmacies dans le but de se procurer de l'Oxycontin. Cela ne touche pas seulement notre collectivité, car c'est une drogue très accoutumante. Vous avez certainement entendu parler de cas où des jeunes subtilisent les médicaments prescrits à leurs parents et les mettent dans un sac. Ils appellent ça le « jelly beaning ». Les enfants peuvent avoir accès à toutes sortes de drogues, mais les trois qui leur sont offertes le plus souvent sont la marijuana, la cocaïne et l'ecstasy. Je crois que c'est la même chose dans la plupart des collectivités du Canada.

**M. Perron :** C'est la même chose dans les autres collectivités, et c'est ce que nous indiquons dans notre rapport sur la drogue.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Rassurez-moi parce que quand j'entends des arguments économiques pour justifier ou non des enquêtes, cela m'inquiète toujours. J'imagine que dans le cadre de



budgets, you look at the proportion between the individuals and the type of investigation you are considering and the amount it will generate. However, I hope you will refrain from deciding for economic reasons not to investigate a person involved in organized crime who is suspected of trafficking.

**Mr. Perron:** I can assure you that our assessment of the threat does not take that factor into account. We determine the greatest threat that a group can pose in Canada and that should be addressed or eliminated. The foundation of the system is fairly complex, but the financial part certainly has no impact.

[English]

**The Deputy Chair:** Deputy Chief, you are probably the one closest to the police budget. How much money out of your budget is spent on the drug enforcement side of your jurisdiction?

**Ms. O'Sullivan:** That is a multi-faceted answer because we have a multi-faceted approach to drugs in our community. Chief White was vocal on this when he first came in on our street crime unit. You are close to an area of our city that is visible in terms of apparent drug use, drug dealing, and people with huge addiction issues. It goes on just down the street here.

We have a street crime unit that deals with those situations every day. That also causes many concerns — not only about safety but also about more minor crime that occurs in relation to them having a drug addiction, for example, things like theft from vehicles. This is a full unit that has been there since Chief White came on to deal with everyday minor drug situations.

We also have complex organized crime investigations, which can be smaller projects or multi-year projects involving millions of dollars. We partner with other police agencies. As a representative of our local police agency, I want to assure you that we do not have millions of dollars in our budget to address this.

**The Deputy Chair:** How much money is spent out of your global budget as a percentage?

**Ms. O'Sullivan:** I am having difficulty answering that question because many of our homicides, robberies, shootings and other crime are related to drugs. I wear one other hat, and that is chair of the POLIS Committee, the Police Information and Statistics Committee, involving police-related crime data, co-chaired with Statistics Canada. One of our challenges is gathering data around organized crime. I had a meeting on Monday with the organized crime committee regarding that. Regarding our ability to answer some of those questions on the extent of organized crime, we are working hard to do that, but it will not be easy to answer.

How much crime in your communities is drug-involved or related to it? Again, that is not an easy piece of data to gather. The Edmonton Police Service did do a quality-of-life and some

vos budgets, vous regardez la proportion entre les individus ou le type d'enquête que vous visez et le montant que cela va générer. Mais j'espère que vous ne considérez pas l'aspect économique pour décider de ne pas faire une enquête sur un suspect du crime organisé qui fait du trafic.

**M. Perron :** Je peux vous rassurer que notre évaluation de la menace ne comporte pas cet aspect. Nous déterminons la plus haute menace qu'un groupe peut poser au Canada que l'on devrait attaquer ou neutraliser. La base du système est assez complexe, mais la partie financière n'a certainement aucun impact.

[Traduction]

**Le vice-président :** Madame la chef adjointe, vous êtes sans doute la personne qui connaît mieux le budget de la police. Quelle somme de votre budget consacrez-vous à la lutte contre la drogue?

**Mme O'Sullivan :** C'est une question à multiples facettes étant donné que nous avons adopté une approche pluridimensionnelle pour lutter contre le problème de la drogue dans notre collectivité. Le chef White vous en a beaucoup parlé lorsqu'il a comparu la première fois pour vous parler de notre unité des crimes de la rue. Pas très loin d'ici, il y a un quartier où l'on peut observer ce phénomène : consommation de drogue, trafic de drogue et graves cas de toxicomanie. Ça se passe juste au bout de la rue.

Nous avons une unité qui s'occupe de ce genre de situation quotidiennement, car elle provoque beaucoup d'autres problèmes, et pas seulement au niveau de la sécurité. En effet, un toxicomane va souvent se livrer à des cambriolages dans les voitures pour se procurer de l'argent. Nous avons donc mis sur pied une unité distincte car le chef White a décidé qu'il fallait lutter contre ces délits mineurs liés à la drogue.

Nous menons également des enquêtes très complexes sur le crime organisé, qui peuvent être aussi bien des projets de petite envergure que des projets de plusieurs années, nécessitant des millions de dollars. Pour ces enquêtes, nous collaborons avec d'autres services de police. À titre de représentante de notre service de police local, je peux vous assurer que nous n'avons pas, dans notre budget, des millions de dollars à y consacrer.

**Le vice-président :** Quel pourcentage de votre budget total y consacrez-vous?

**Mme O'Sullivan :** Il m'est difficile de répondre à cette question parce qu'un grand nombre d'homicides, de cambriolages, de fusillades et d'autres crimes sont liés à la drogue. Je porte une autre casquette, celle de présidente du comité POLIS, notre comité des données et des statistiques. Ce comité, qui est coprésidé par Statistique Canada, s'intéresse aux données sur la criminalité. Il est difficile de recueillir des données sur le crime organisé. Il en a justement été question lundi dernier, à notre comité sur le crime organisé. Il nous est donc difficile de répondre à certaines de ces questions pour ce qui est du crime organisé, mais nous faisons notre possible.

Quel pourcentage des crimes commis dans nos collectivités sont liés à la drogue? Là encore, il est difficile de recueillir des données là-dessus. Le Service de police d'Edmonton a fait une étude sur la

data gathering around that, but there is not a lot of information there. Your question sounds simple, but it is complex to answer.

**The Deputy Chair:** Could you give us a more elaborate answer to that question in writing?

**Ms. O'Sullivan:** If you would like that, I will get back to you on that.

**The Deputy Chair:** That would give us a picture of a typical large urban community in Canada that is trying to have ends meet in terms of the vastness of the drug world and the drug reality in Canada.

**Ms. O'Sullivan:** Yes, because it is interconnected and interrelated to many crimes in our community.

**The Deputy Chair:** We are not asking for the impossible.

**Ms. O'Sullivan:** No, I understand.

**The Deputy Chair:** On the second round, we have a short question from Senator Baker.

**Senator Baker:** Superintendent Malone mentioned the listing of criminal organizations and asked that a list be produced. The problem is that in the Criminal Code, you have to prove each time what may be a criminal organization. The Hell's Angels, for example, was recognized in two or three provinces as a criminal organization but not in other provinces. I realize your problem there, but the standard of proof in the Criminal Code and the way it is worded would probably preclude that.

As far as the disclosure is concerned, we should get involved in that. There is a serious problem there. It is a huge cost. Now that you are going to CD-ROMs, which is a good thing, it would be nice if the RCMP and the municipal and provincial forces could come up with one searchable program.

**Ms. Skinner:** I am fighting for that.

**Senator Baker:** You agree? I hope you are successful, because there is no continuity right across this country. Every province is different. In some provinces, it is searchable; in others, it is not. It leads to huge problems. I agree with you that some committee of the Senate or of the House of Commons should look into the question of disclosure. I think there is a simple answer there. As you say, Superintendent Malone, you only need a certain amount of information initially for a plea. You know what the charge is, and it should not be necessary for you to unseal every single packet that you have until the matter goes to trial in an advanced manner.

I want to congratulate you for being here. If you come up with a searchable program, that would be a good thing.

**The Deputy Chair:** You have already answered that question.

qualité de la vie et a recueilli des données à ce sujet, mais on n'y trouve pas énormément d'informations. Votre question paraît simple, mais il est difficile d'y répondre.

**Le vice-président :** Pourriez-vous nous donner une réponse plus détaillée par écrit?

**Mme O'Sullivan :** Si c'est ce que vous voulez, volontiers.

**Le vice-président :** Il nous serait utile d'avoir des informations plus précises sur les problèmes de ressources qui affligent le service de police d'une importante collectivité urbaine typique du Canada dans sa lutte contre le fléau de la drogue. Cela nous permettrait aussi de mieux appréhender la situation au niveau national.

**Mme O'Sullivan :** Oui, parce que le problème de la drogue est intimement lié à un grand nombre de crimes commis dans notre collectivité.

**Le vice-président :** Faites ce que vous pouvez, nous ne vous demandons pas l'impossible.

**Mme O'Sullivan :** Je comprends.

**Le vice-président :** Pour le second tour, j'ai le nom du sénateur Baker pour une brève question.

**Le sénateur Baker :** Le surintendant Malone a recommandé la création d'une liste des organisations criminelles. La difficulté est en effet que, dans le Code criminel, il faut démontrer chaque fois qu'il s'agit d'une organisation criminelle. Les Hell's Angels, par exemple, étaient reconnus comme une organisation criminelle dans deux ou trois provinces, mais pas dans les autres. Je comprends votre problème, mais la façon dont la norme de preuve est libellée dans le Code criminel risque de s'y opposer.

Pour en revenir à la divulgation, j'estime que nous devrions examiner sérieusement cette question car il y a véritablement un problème. Les coûts que cela représente sont énormes. Maintenant que vous utilisez des CD-ROM, ce qui est bien, il faudrait peut-être que la GRC et les services de police municipaux et provinciaux s'entendent pour n'avoir qu'un seul programme à interroger.

**Mme Skinner :** Je me bats pour ça.

**Le sénateur Baker :** Ah bon, vous êtes d'accord avec moi? J'espère que vous allez réussir, car il n'y a aucune uniformité d'une province à l'autre. Chacune est différente. Dans certaines provinces, on peut interroger le programme, dans d'autres, ce n'est pas possible. Ça crée d'énormes problèmes. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'un comité du Sénat ou de la Chambre des communes devrait examiner toute la question de la divulgation. Il y a certainement une solution au problème. Comme vous l'avez fait remarquer, surintendant Malone, on n'a besoin que d'un nombre limité de renseignements pour un plaidoyer. On connaît la nature des faits reprochés, et on ne devrait pas être obligé d'ouvrir tous les paquets scellés tant que le procès n'a pas avancé.

Je tiens à vous féliciter d'être venue. Si vous réussissez à mettre en place un seul programme interrogeable, ce sera bien.

**Le vice-président :** Vous avez déjà répondu à cette question.



**Senator Milne:** It might be of interest to you to know, Deputy Chief O'Sullivan, that the minister said, "We are not guided by statistics." I find that discouraging.

Senator Baker raised the point about these additions to Schedule I. New substances are being put in there, and he has difficulty pronouncing them and so would I, and I am sure every police officer in the land would have difficulty pronouncing them. He mentioned item 19(8) under clause 6 of the bill. If I count through the syllables in this substance that Senator Baker thinks might be ecstasy, there are 16 syllables there, and I am not counting dashes or commas or Greek letters that are included in it. Do you foresee any problem with this type of description when they are laying charges and a judge is throwing it out?

**Mr. Malone:** As pointed out by the gentleman from the Department of Justice who was here earlier, when we are drawing up charges and when we are in consultation with the public prosecution service, if amendments need to be made, from what I have seen, the scientific name or the chemistry name for these drugs is included. However, it may include such things as "ecstasy" in brackets as an amendment so that everyone knows what they are talking about. You are correct, I am not a chemist. If I had to pronounce some of those substances, I would be in a great deal of difficulty.

As far as charging people goes, I personally do not see that as being problematic. That is why we rely on the public prosecution service people to work with us and navigate that.

**Ms. O'Sullivan:** To add one last point, obviously every police agency in the country is working very hard to prioritize and go after the people selling drugs and trafficking in our community.

We have not talked about some of the costs that come in when it comes to drug investigations, particularly with labs. We have talked about marijuana labs. In Ottawa, on average, there are about 50 to 52 labs and warrants that we execute on marijuana labs in a year.

The other thing we are getting into is personal protection equipment for chemical labs. I am aware of investigations where the kind of chemicals used are huge health and safety risks; there are the costs of dismantling those physically, and what goes into those because of the types of chemicals and hazardous materials.

I want to highlight that when you get into the cost of doing business, even in entering any of these labs, the personal protective equipment required for our members is also an issue. We had not talked about that. Sometimes when you look at the costs of these investigations, it is not just the investigations; it is the physical part as well. I will also include that.

**The Deputy Chair:** That is exactly why I asked you for a written answer. I knew it could be an elaborate answer with all the ramifications. Please put in your answer whatever you think is appropriate for us to know.

**Le sénateur Milne :** Il vous intéressera peut-être de savoir, madame O'Sullivan, que le ministre a déclaré : « Ce ne sont pas les statistiques qui nous guident. » Je trouve ça décourageant.

Le sénateur Baker a parlé tout à l'heure des ajouts qui ont été faits à l'annexe I. De nouvelles substances y ont été ajoutées, qui portent des noms terriblement difficiles à prononcer aussi bien pour lui que pour moi, et sans doute aussi pour tous les policiers du Canada. Il a parlé du paragraphe 19(8), à l'article 6 du projet de loi. Si je compte les syllabes de la substance que le sénateur Baker pense être de l'ecstasy, il y en a 16, sans compter les tirets, les virgules et les lettres grecques que le mot contient. Pensez-vous que ce genre de description risque de vous poser des problèmes au moment de l'inculpation, si un juge refuse votre document?

**M. Malone :** Comme l'a dit le représentant du ministère de la Justice tout à l'heure, nous utilisons le nom scientifique ou chimique de la substance lorsque nous rédigeons le document d'inculpation, en collaboration avec le service des poursuites pénales, au cas où des modifications auraient besoin d'y être apportées. Par contre, il arrive qu'on ajoute le mot « ecstasy », par exemple, entre parenthèses, afin que tout le monde comprenne bien ce dont il s'agit. Mais vous avez raison, je ne suis pas chimiste, et si je devais prononcer le nom de certaines de ces substances, j'aurais beaucoup de mal.

Pour ce qui est du document d'inculpation, je ne pense pas que cela soit un problème. C'est la raison pour laquelle nous avons besoin de la collaboration du service des poursuites pénales, pour qu'il nous aide à nous y retrouver.

**Mme O'Sullivan :** J'aimerais faire une dernière observation. Il est évident que tous les services de police du pays s'efforcent d'établir des priorités dans leur lutte contre les trafiquants et pourvoyeurs de drogue qui sévissent dans leur collectivité.

Nous n'avons pas parlé de certains types de coûts liés à la drogue et aux enquêtes, comme les descentes dans les laboratoires. À Ottawa, nous obtenons en moyenne chaque année 50 à 52 mandats de perquisition dans des laboratoires de production de marijuana.

Il y a aussi les équipements de protection personnelle qu'on utilise quand on fait une descente dans un laboratoire où ils manipulent des produits chimiques très toxiques, qui posent un grave danger pour la santé et la sécurité. Le démantèlement d'une opération de production coûte de l'argent, et encore plus si on y manipule des produits chimiques dangereux.

Puisqu'on parle des coûts, je voudrais insister sur le fait que, lorsqu'on fait une descente dans ce genre de laboratoire, il faut que nos agents de police aient les équipements de protection personnelle appropriés. Nous n'en avons pas encore parlé, mais quand on essaie d'évaluer les coûts des enquêtes, il faut tenir compte de ce matériel.

**Le vice-président :** C'est justement pour cela que je vous ai demandé une réponse écrite. Je pensais bien qu'elle pourrait être assez compliquée, avec toutes les ramifications. Je vous invite donc à mettre par écrit tout ce que vous jugez bon que nous sachions.

**Mr. Malone:** With regard to the cost, if we seize a grow house, there is the cost of remediating that grow house if it is forfeited to the Crown as a result of a conviction. We still have a responsibility to make sure that before that house goes back on the market it has a clean bill of health. Because of the mould and all that, it costs a significant amount of money to get a house environmentally sound again before you sell it to a family with children.

**Ms. O'Sullivan:** Inspector Skinner just leaned over. One of the advantages of being locals is that she picked up the passion in this group about this issue, and she wanted to extend an invitation to anyone on the committee who might have an interest.

**Ms. Skinner:** If any of you would like to do a ride-along with our drug squad, we will allow you to do that. We will make sure you stay safe, but we will provide you an opportunity to see it up close and see the impacts. It is a different life, and we are certainly open to that.

**Senator Angus:** What did you welcome us to?

**Ms. Skinner:** To be part of our ride-along with our drug squad. It may not just benefit Bill C-15. I know you are involved in many other law amendments, and I see Senator Baker has much knowledge. I would like to ensure everyone else has the opportunity.

**The Deputy Chair:** I have done it in Toronto and Vancouver, and Senator Milne was with me when we did that. Thank you very much for the invitation, Inspector Skinner.

I want to thank our witnesses for their participation tonight. Please excuse us for being a bit late, but I think it was for a good cause.

Colleagues, we meet tomorrow at 10:45. We will hear from a panel from Statistics Canada, and also our new friend, Mr. Chaffe, from the Canadian Association of Crown Counsel.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Thursday, October 22, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-15, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts, met this day at 10:53 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Fraser** (*Chair*) in the chair.

**M. Malone :** En ce qui concerne les coûts, lorsque nous mettons sous séquestre une maison où l'on cultive de la drogue, il faut aussi tenir compte du coût de remise en état de cette maison, si elle est cédée à la Couronne à la suite de la condamnation. Autrement dit, nous avons la responsabilité de nous assurer que, avant sa remise sur le marché, la maison est en bon état. Si la maison contient des moisissures, il faut faire des travaux importants et coûteux avant de pouvoir la revendre à des familles avec des enfants.

**Mme O'Sullivan :** L'inspecteur Skinner vient de me dire quelque chose. Comme elle est de la région, elle s'intéresse beaucoup à toutes ces questions et aimerait lancer une invitation à tous les membres du comité qui aimeraient voir tout cela de plus près.

**Mme Skinner :** Nous invitons ceux d'entre vous qui le désirent à faire une patrouille avec notre escouade antidroque. Nous assurerons votre sécurité, et en même temps, cela vous donnera l'occasion de voir comment les choses se passent dans la réalité. C'est un autre monde, et si cela vous intéresse, vous êtes les bienvenus.

**Le sénateur Angus :** À quoi nous invitez-vous?

**Mme Skinner :** À faire une patrouille avec notre escouade antidroque. Ça pourrait vous être utile, pas seulement pour le projet de loi C-15. Je sais que vous examinez beaucoup d'autres amendements à d'autres lois, et j'ai constaté que le sénateur Baker s'y connaissait très bien. Mon invitation s'adresse à tous les membres du comité.

**Le vice-président :** J'ai déjà fait cette expérience à Toronto et à Vancouver, et le sénateur Milne était avec moi. Merci beaucoup de l'invitation, inspecteur Skinner.

J'aimerais maintenant remercier nos témoins d'avoir participé à nos discussions de ce soir. Veuillez nous excuser de notre retard, mais c'était pour une bonne cause.

Chers collègues, nous nous retrouverons demain matin à 10h45. Nous accueillerons alors des représentants de Statistique Canada, ainsi qu'un nouvel invité, M. Chaffe, de l'Association canadienne des juristes de l'État.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le jeudi 22 octobre 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois, se réunit aujourd'hui à 10 h 53 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joan Fraser** (*présidente*) occupe le fauteuil.



[English]

**The Chair:** Welcome honourable senators and everyone to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are continuing our study of Bill C-15.

[Translation]

We are continuing our study of Bill C-15, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts.

It is a great pleasure to welcome again as experts witnesses — always very useful for the business of the committee — Ms. Lynn Barr-Telford, Director, Mr. Craig Grimes, Unit Head, and Ms. Mia Dauvergne, Senior Analyst for the Policing Services Program, all from the Canadian Centre for Justice Statistics.

[English]

I am not exaggerating when I say your work is always very helpful to us. It really is. You have no idea how much this committee loves the work you do.

**Senator Campbell:** Our lives depend on it.

**The Chair:** Maybe someone else's life does depend on it, ultimately.

I think you have a presentation to give us, Ms. Barr-Telford.

**Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** Thank you for the opportunity to present today regarding Bill C-15. Statistics Canada does not take a position on the proposed amendments. Our presentation provides information on trends in police-reported drug offences in Canada and information on how drug offences are processed by adult and youth criminal courts in Canada. All data sources are clearly indicated on the slides, as are any pertinent data notes.

At the outset, it is important to recognize that trends in reported incidents of drug offences can be affected by variations in police enforcement practices. Where particular efforts are directed towards or away from enforcement, these can impact trends in the data. Also, we do not collect information on the quantity of drugs seized by police or on the size of drug production operations.

We have provided supplemental information for the consideration of the committee. In particular, you will find there are tables that correspond to the charts in the presentation. We have also distributed to the committee a copy of a recent *Juristat* article on police-reported drug offences in Canada showing longer-term trends.

[Traduction]

**La présidente :** Je souhaite la bienvenue aux honorables sénateurs et à toutes les personnes présentes à cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-15.

[Français]

Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

Nous avons le très grand plaisir d'accueillir de nouveau comme témoins experts — toujours très utiles pour les travaux de ce comité —, du Centre canadien de la statistique juridique, Mme Lynn Barr-Telford, directrice, M. Craig Grimes, chef d'unité et Mme Mia Dauvergne, analyste principale pour le Programme des services policiers. Bienvenue chez nous.

[Traduction]

Je n'exagère pas lorsque je dis que votre travail nous est toujours très utile. Il l'est vraiment. Vous ne pouvez vous imaginer combien notre comité apprécie le travail que vous faites.

**Le sénateur Campbell :** Nos vies en dépendent.

**La présidente :** La vie de quelqu'un en dépend peut-être, en fin de compte.

Je crois que vous avez un exposé à nous présenter, madame Barr-Telford.

**Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Je vous remercie de me donner la possibilité de présenter des commentaires au sujet du projet de loi C-15. Statistique Canada ne prend pas position sur les modifications proposées. Notre exposé contient des données sur les tendances en matière des infractions reliées aux drogues et rapportées par la police et des données sur la façon dont les tribunaux pénaux pour adultes et pour adolescents instruisent les infractions reliées aux drogues. Les sources des données sont clairement indiquées sur les diapositives, tout comme les notes pertinentes relatives aux données.

Dès le départ, il est important de mentionner que les tendances que reflète le nombre des infractions reliées aux drogues rapportées par la police sont influencées par les variations dans les pratiques policières d'application de la loi. Lorsque les services de police décident de concentrer leurs efforts sur l'application de la loi, ou au contraire de les réduire, ils influencent l'évolution des données. En outre, nous ne recueillons pas de données sur les quantités de drogues saisies par la police ni sur l'ampleur des opérations de culture de drogues.

Nous avons fourni au comité des renseignements supplémentaires. En particulier, vous trouverez là des tableaux qui correspondent à ceux de l'exposé. Nous avons également distribué au comité un exemplaire d'un article récent de *Juristat* qui porte sur les infractions reliées aux drogues rapportées par la police et qui montrent les tendances à long terme.

My colleagues, Mr. Craig Grimes and Ms. Mia Dauvergne, will assist me to answer questions. I invite the committee to turn to slide 2 in the presentation package.

For clarification and before I begin the slides, there is an explanation in the footnotes of when we are speaking about the most serious offence in a drug-related incident and when we might be speaking about any offence within the incident. I draw your attention to those notes within each of the graphics.

On slide 2, the graph on the left shows the overall police-reported crime rate and the overall drug offence rate from 1998 to 2008. Please note that different scales are used for the drug offence rate and the overall crime rate. You can see that, over the last decade, the trends have generally been moving in opposite directions. The police-reported drug offence rate has generally been going up, while the overall police-reported crime rate has generally been going down.

In 2008, there were about 102,000 police-reported incidents of drug offences in Canada. That is a rate of about 306 incidents per 100,000 population. A decade earlier, there were about 71,000 incidents or a rate of about 235 incidents per 100,000 population.

The graph on the right shows that drug possession offences account for the majority of police-reported drug offences in Canada. The drug possession rate is much higher than the rates for drug trafficking or for production, importation and exportation.

At this point, our data only allow us to separate production offences from importation and exportation offences in the case of cannabis. We cannot do this for other types of drugs, and that explains why we have grouped them into one category here.

You can also see from the graph on the right that the overall rate of drug possession offences has been increasing over the last decade, while the overall rate for drug trafficking offences has been stable in recent years, and the rate for import, export and production offences has been going down in recent years.

On slide 3 we take a closer look at trends in police-reported drug offences by the type of offence and also by the type of drug, focusing specifically on the offences under consideration in Bill C-15 — trafficking and import, export and production.

Information on possession offences can be found in the supplementary tables we have provided. Cannabis offences continue to account for the largest number of police-reported drug offences in Canada. Possession of cannabis alone accounts for about half of all drug-related offences in Canada.

Mes collègues, M. Craig Grimes et Mme Mia Dauvergne, m'aideront à répondre aux questions. J'invite le comité à examiner la diapositive 2 du diaporama.

Avant de commencer à commenter les diapositives, je vous précise qu'il est expliqué dans les notes dans quel cas nous parlons de l'infraction la plus grave d'un dossier lié aux drogues et dans quel cas nous parlons de toutes les infractions mentionnées dans un dossier donné. J'attire votre attention sur les notes qui accompagnent chacun des graphiques.

Sur la diapositive 2, le graphique de gauche montre le nombre total des crimes rapportés par la police et le nombre des infractions reliées aux drogues de 1998 à 2008. Prenez note du fait que l'échelle utilisée pour les infractions reliées aux drogues n'est pas la même que pour l'ensemble des crimes. Vous pouvez constater que depuis une dizaine d'années, les tendances semblent évoluer dans des directions opposées. Le nombre des infractions reliées aux drogues rapportées par la police a, d'une façon générale, augmenté, tandis que le nombre total des crimes rapportés par la police a, d'une façon générale, diminué.

En 2008, il y a eu environ 102 000 infractions reliées aux drogues et rapportées par la police au Canada. Cela représente un taux d'environ 306 infractions par 100 000 habitants. Dix ans plus tôt, il y avait eu environ 71 000 infractions, soit un taux d'environ 235 infractions par 100 000 habitants.

Le graphique de droite montre que les infractions pour possession de drogues constituent la majorité des infractions reliées aux drogues rapportées par la police. Le nombre des infractions de possession de drogues est beaucoup plus élevé que celui des infractions de trafic, de production, d'importation et d'exportation de drogues.

Pour le moment, nos données nous permettent uniquement de distinguer les infractions de production des infractions d'importation et d'exportation pour le cannabis. Nous ne pouvons pas le faire pour les autres types de drogues, ce qui explique pourquoi nous les avons regroupées dans une seule catégorie.

Vous pouvez également constater, sur le graphique de droite, que le nombre total des infractions de possession de drogues a augmenté depuis 10 ans, tandis que le nombre total des infractions de trafic de drogue est stable depuis quelques années, et que celui des infractions d'importation, d'exportation et de production a diminué ces dernières années.

Sur la diapositive 3, nous examinons plus en détail les tendances en matière d'infractions reliées aux drogues rapportées par la police en les ventilant par type d'infraction et également par type de drogue, en nous attachant particulièrement aux infractions visées par le projet de loi C-15 — trafic, importation, exportation et production.

L'information relative aux infractions de possession se trouve dans les tableaux supplémentaires que nous vous avons fournis. Les infractions reliées au cannabis continuent de représenter le plus grand nombre des infractions reliées aux drogues rapportées par la police. La seule possession de cannabis représente environ la moitié de toutes les infractions reliées aux drogues.



The graph on the left in slide 3 shows trends in trafficking offences, and the graph on the right shows trends in import, export and production offences. Both are split out by type of drug. You can see that the trends differ by drug type.

If we look at the graph on the left, you can see that, since about 2003, police-reported rates of cocaine trafficking offences have generally been increasing, and this is also the case for other drug-trafficking offences. Other drugs include such things as crystal meth, ecstasy, date-rape drugs, LSD and barbiturates. These have historically been collected into one category. The rate of cannabis-trafficking offences is below where it was earlier in the decade. It is also of note that the rate for cocaine trafficking has been higher than that for cannabis since about 2005.

If we look at the graph on the right, you can see that, for import, export and production offences, the rate remains higher for cannabis than for other drug types. However, the cannabis rate has been steadily dropping over the decade due to a drop in police-reported rates of cannabis production offences.

For cocaine, the rate of import, export and production offences has been relatively stable over the last decade, while for other drugs, there has been some fluctuation: the rate increased from 1998 to 2003 but is now closer to the rates seen earlier in the decade.

Slide 4 shows police-reported drug offence rates by type of offence for the provinces and territories. Among the provinces, British Columbia has relatively high drug offence rates, and this has been the case for about 30 years. The trafficking offence rate in Manitoba, however, is close to the rate in British Columbia. The rate for import, export and production offences in Quebec is similar to that of British Columbia. Rates of possession and trafficking offences are higher in the territories.

Slide 5 provides the same information as the previous one but for census metropolitan areas, CMAs. You can see variations across these areas by type of reported drug offence. Drug trafficking rates are higher in Greater Sudbury, Kelowna, Abbotsford, Mission and Brantford, and higher rates of import, export and production offences can be seen in Windsor and Trois-Rivières.

**The Chair:** Sorry to interrupt. This is fascinating stuff here. I want to stress — maybe you can tell me if I am wrong — we are talking here about police-reported drug offences. We do not know whether these numbers reflect the situation on the ground of how many people traffic, how many people possess, or whether this

Le graphique de gauche de la diapositive 3 montre les tendances pour les infractions de trafic, et celui de droite les tendances pour les infractions d'importation, d'exportation et de production. Dans ces deux tableaux, les chiffres sont répartis selon le type de drogue concerné. Vous pouvez voir que les tendances diffèrent selon le type de drogue.

Si nous regardons le graphique de gauche, nous pouvons voir que, depuis 2003 environ, le nombre des infractions de trafic de cocaïne rapportées par la police a, d'une façon générale, augmenté, ce qui est également le cas pour les autres infractions de trafic de drogue. La catégorie autres drogues comprend la métamphétamine, l'ecstasy, les drogues du viol, le LSD et les barbituriques. Ces drogues ont toujours été regroupées dans une catégorie. Le nombre des infractions de trafic de cannabis est inférieur à ce qu'il était il y a 10 ans. Il est également bon de noter que le nombre des infractions de trafic de cocaïne est plus élevé que celui correspondant au cannabis depuis environ 2005.

Si nous examinons le graphique de droite, nous pouvons constater que le nombre des infractions d'importation, d'exportation et de production reliées au cannabis est supérieur aux infractions reliées aux drogues. Le nombre des infractions reliées au cannabis diminue toutefois régulièrement depuis une dizaine d'années en raison d'une forte diminution du nombre des infractions de culture de cannabis rapportées par la police.

Pour la cocaïne, le taux des infractions reliées à l'importation, à l'exportation et à la production est demeuré relativement stable au cours des 10 dernières années, alors qu'il y a eu certaines fluctuations pour les autres drogues : ces chiffres ont augmenté entre 1998 et 2003, mais sont maintenant plus proches de ceux qui ont été enregistrés au début de la décennie.

La diapositive 4 montre le taux des infractions reliées aux drogues rapportées par la police par type d'infraction et par province et par territoire. Parmi les provinces, c'est la Colombie-Britannique qui connaît un taux relativement élevé des infractions reliées aux drogues, et cette situation dure depuis environ 30 ans. Le taux des infractions reliées au trafic au Manitoba est toutefois proche de celui qui a été enregistré en Colombie-Britannique. Au Québec, le taux des infractions reliées à l'importation, l'exportation et à la production est semblable à celui de la Colombie-Britannique. Le taux des infractions reliées à la possession et au trafic est plus élevé dans les territoires.

La diapositive 5 présente les mêmes données que la diapositive précédente, mais ventilées selon la région métropolitaine de recensement, RMR. Vous pouvez voir les variations entre ces différentes régions, selon le type des infractions reliées aux drogues. Le taux des infractions reliées au trafic est plus élevé dans le Grand Sudbury, Kelowna, Abbotsford, Mission et Brantford, et on a enregistré des nombres plus élevés d'infractions reliées à l'importation, l'exportation et à la production à Windsor et Trois-Rivières.

**La présidente :** Désolée de vous interrompre. Voilà des données fascinantes. Je tiens à souligner — et vous pouvez me corriger si je me trompe — que nous parlons ici des infractions reliées aux drogues rapportées par la police. Nous ne savons pas si ces chiffres reflètent la situation réelle, pour ce qui est du nombre des

may reflect differences in policing, police priorities or the way police handle cases. We do not know.

**Ms. Barr-Telford:** That is absolutely true. These are police-reported statistics. They do represent what comes to the attention of or what is investigated by the police. They can be affected by trends in enforcement practices where there are efforts more towards enforcement or away from enforcement, and that can impact trends in the data. That is correct.

**The Chair:** Do you know whether there is any other statistical information, from the census or wherever, that might indicate whether possession is more uniform across the land? Not the police, but actual possession. How many people in Canada would be using cannabis? Do we have any information about that? I doubt we would have accurate census statistics on other drugs, but we might on cannabis.

**Senator Nolin:** We will hear from witnesses on that. Of course, the rate of use cannot come from Statistics Canada, for obvious reasons, as you are dealing with reported offences. However, we have other means to gather information and to have a snapshot of the Canadian rate of use — the same thing we did in the U.S. and in other countries. We will hear from witnesses on that. With all their effort, Statistics Canada cannot provide us the answer.

**The Chair:** I was just curious.

**Senator Milne:** If you follow for a minute on the graph, this is fascinating. If you look at Windsor, it makes sense for import, export and production because it is right across the river from Detroit, so you get the higher green bar on the graph. Then look at Gatineau and Ottawa in comparison, just across the river here from each other.

**The Chair:** Yes. Do we have any idea as to why possession would look to be about doubled in Gatineau compared to what it is in Ottawa?

**Ms. Barr-Telford:** I do not have any information to offer you that explains the differences in the patterns that you see here.

**The Chair:** We are fortunate to have our own resident expert on the committee.

**Senator Nolin:** Again, if I may — I may need to be corrected on this — the appropriate witness to answer that is the police force from those local authorities.

**The Chair:** We will ask them.

personnes qui en font le trafic, de celles qui en possèdent ou plutôt des différences entre les activités et les priorités policières et la façon dont les services de police traitent ces dossiers. Nous ne le savons pas.

**Mme Barr-Telford :** C'est absolument vrai. Ce sont des statistiques rapportées par la police. Elles représentent les cas qui sont portés à l'attention des policiers ou sur lesquels ils enquêtent. Ces données sont influencées par les priorités policières qui peuvent privilégier ou non les activités d'application de la loi, ce qui peut avoir un effet sur les tendances constatées dans les données. C'est exact.

**La présidente :** Savez-vous s'il existe d'autres données statistiques, provenant du recensement ou d'une autre source, qui indiqueraient si la possession est une infraction que l'on retrouve de façon uniforme dans les différentes régions? Pas la possession rapportée par la police, mais la possession réelle. Combien y a-t-il de gens au Canada qui consomment du cannabis? Avons-nous des données précises à ce sujet? Je doute que nous ayons des données exactes provenant du recensement sur les autres drogues, mais nous en avons peut-être pour le cannabis.

**Le sénateur Nolin :** Nous allons entendre des témoins à ce sujet. Bien sûr, Statistique Canada ne peut nous fournir les données sur le nombre de consommateurs, pour des raisons évidentes, puisqu'il s'agit des infractions rapportées par la police. Nous avons toutefois d'autres moyens de recueillir ces données et d'avoir une image de la consommation des drogues au Canada — comme nous l'avons fait pour les États-Unis et dans d'autres pays. Nous allons entendre des témoins sur cette question. Malgré tous ses efforts, Statistique Canada ne peut nous fournir une réponse.

**La présidente :** J'étais simplement curieuse.

**Le sénateur Milne :** Si vous regardez un instant le graphique, vous trouverez des choses fascinantes. Si vous prenez Windsor, vous verrez que le chiffre pour l'importation, l'exportation et la production semble logique, parce que cette ville est située en face de Detroit, ce qui explique que la colonne verte du graphique soit plus élevée. Si vous comparez ensuite Gatineau et Ottawa, ce sont deux villes qui sont de part et d'autre de la rivière.

**La présidente :** Oui. Savons-nous pourquoi la possession semble être près de deux fois plus fréquente à Gatineau qu'à Ottawa?

**Mme Barr-Telford :** Je ne peux pas vous offrir de renseignements qui expliquent la différence entre les tendances que vous voyez ici.

**La présidente :** Nous avons la chance d'avoir notre propre expert en résidence parmi les membres du comité.

**Le sénateur Nolin :** Encore une fois, si vous le permettez — et corrigez-moi si je me trompe — le témoin qui pourrait répondre à cette question serait les représentants des services de police de ces villes.

**La présidente :** Nous leur poserons la question.



**Senator Nolin:** The committee will come to the conclusion that the law is not applied uniformly across the country, for all kinds of good reasons. Ms. Barr-Telford has alluded to that. It is a decision taken by police authorities to invest, and we heard yesterday from witnesses talking about priorities in drug efforts. That is why in some jurisdictions they will do more in labs and production.

If you look at page 5, depending on the city or urban area, it could be that in Windsor proximity to the U.S. could be part of the answer. I am only deducting that. The best witnesses to have appear would be police representatives from those areas, and they could explain.

**The Chair:** You are absolutely right about all of that.

**Senator Watt:** On this chart here, I am shocked to see the availability of drugs in Nunavik, as well as other areas.

Regarding import, export and production, I see a little sign under Nunavik, a little higher than NWT. Does that mean there is production in the North as well?

**Ms. Barr-Telford:** There is some evidence on the chart of import, export and production offences within the territories, if that is the question.

**Senator Watt:** In other words, they are growing cannabis in the North?

**Ms. Barr-Telford:** We have combined into one category import, export and production offences. This is a combination of those three different types of offences.

**Senator Watt:** I would imagine this is the greenhouse thing?

**Ms. Barr-Telford:** It is very difficult for me to answer that question or say what types of production may be occurring.

**The Chair:** Please continue.

**Ms. Barr-Telford:** Slide 6 shows trends in the rates of youth accused and adults charged with drug trafficking and import, export and production offences. Of the approximately 24,400 individuals accused of a trafficking offence in 2008, youth made up 12 per cent. Of the approximately 2,200 individuals accused of an import, export or production offence in 2008, youth made up 4 per cent. In comparison, youth accounted for 35 per cent of those accused of a drug possession offence and 29 per cent of all persons accused of crime in general.

While there are annual fluctuations, the rate of youth accused of drug trafficking offences is higher now than a decade ago. The rate of adults charged with trafficking offences has been increasing steadily through most of the decade. Of note, the drug trafficking

**Le sénateur Nolin :** Le comité en arrivera à la conclusion que la loi n'est pas appliquée de façon uniforme dans l'ensemble du pays, pour toutes sortes de bonnes raisons. Mme Barr-Telford y a fait allusion. Ce sont les autorités policières qui décident d'investir dans certaines activités et nous avons entendu hier des témoins parler du fait que la priorité était accordée à la lutte contre les drogues. C'est la raison pour laquelle, dans certaines régions, les activités policières portent davantage sur les laboratoires et la production.

Si vous regardez la page 5, selon la ville ou la région urbaine, il est possible que la proximité de Windsor avec les États-Unis explique en partie la situation. Ce n'est toutefois qu'une déduction. Les meilleurs témoins qui pourraient nous en parler seraient des représentants des services de police de ces régions, et ils pourraient sans doute expliquer la situation.

**La présidente :** Vous avez tout à fait raison sur ce point.

**Le sénateur Watt :** Quand je regarde ce tableau, je suis très étonné de l'ampleur de la présence des drogues à Nunavik, ainsi que dans d'autres régions.

Pour ce qui est de l'importation, de l'exportation et de la production, je vois un petit signe sous Nunavik, un peu plus élevé que pour les Territoires du Nord-Ouest. Cela veut dire qu'il se fait également de la production dans le Nord?

**Mme Barr-Telford :** Le tableau contient certaines données sur les infractions reliées à l'importation, l'exportation et à la production dans les territoires, si c'est ce que vous voulez savoir.

**Le sénateur Watt :** Autrement dit, ils font pousser du cannabis dans le Nord?

**Mme Barr-Telford :** Nous avons regroupé en une seule catégorie les infractions reliées à l'importation, l'exportation et à la production. Nous avons mis ensemble ces trois différents types d'infractions.

**Le sénateur Watt :** J'imagine que cela se fait dans des serres.

**Mme Barr-Telford :** Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question ou de vous dire de quel genre de production il s'agit.

**La présidente :** Veuillez poursuivre.

**Mme Barr-Telford :** La diapositive 6 montre les tendances dans le taux des jeunes et des adultes inculpés d'infractions reliées au trafic, à l'importation, à l'exportation et à la production de drogues. Les jeunes représentent près de 12 p. 100 des 24 400 personnes qui ont été accusées d'une infraction de trafic en 2008. Ils représentent, par contre, 4 p. 100 des quelque 2 200 personnes qui ont été accusées d'une infraction reliée à l'importation, à l'exportation ou à la production en 2008. Par comparaison, les jeunes représentent 35 p. 100 des personnes accusées d'une infraction reliée à la possession de drogues et 29 p. 100 de toutes les personnes accusées d'un crime en général.

Il existe des variations annuelles, mais le nombre des jeunes accusés d'infractions reliées au trafic de drogue est plus élevé aujourd'hui qu'il y a 10 ans. Le nombre des adultes inculpés d'infractions reliées au trafic a augmenté constamment ou

offence rate for youth remains higher than the rate for adults. For youth, however, it is cannabis trafficking rates that are highest, while for adults it is cocaine trafficking rates that are highest.

A different picture emerges for rates of those accused of import, export and production offences. First, very few youth are accused of this offence type; 86 in total or about 3 youth per 100,000 population in 2008. Second, the rates for both youth and adults have dropped over the decade.

Slide 7 shows that almost half of the police-reported drug trafficking offences in 2008 occurred in a public place, such as a street, parking lot or park. About one third occurred in a residence, and about 3 per cent in an elementary or secondary school.

Thus far, we have looked at police-reported incidents of drug offences and seen that the overall drug offence rate has increased; most drug offences in Canada are possession offences; and the rate of possession offences has gone up over most of the last decade. We have also seen increases in cocaine and other drug trafficking rates.

On slide 8 we turn our attention to questions of how youth and adult criminal courts process drug offence cases with at least one charge of trafficking, importing or exporting, or production, that is, at least one charge under sections 5, 6 or 7 of the Controlled Drugs and Substances Act, CDSA. These are the paragraphs referenced by Bill C-15.

Slide 8 provides a summary of how many cases with at least one section 5, 6 or 7 CDSA charge were completed in the courts in 2006-07 and how much of the court case load these cases represented.

As you can see, there are about 13,000 such cases disposed of in adult courts and about 1,650 cases in youth courts. This did not change much over a five-year period. Further, about half of these cases in adult court and about one third in youth court had more than one CDSA section 5, 6 or 7 charge.

Slide 9 provides further information on the nature of completed cases with at least one section 5, 6 or 7 CDSA charge. Most of the time there was a trafficking charge in these cases. Far fewer cases had an importing or exporting charge. About one in five adult cases had a production charge, but the proportion of youth cases with a production charge was much smaller.

presque, pendant ces 10 années. Il convient de noter que le taux des infractions reliées au trafic impliquant les jeunes est plus élevé que celui des adultes. Pour les jeunes, c'est l'infraction de trafic de cannabis qui est le plus souvent commise, tandis que pour les adultes, c'est l'infraction de trafic de cocaïne.

Le taux des personnes accusées d'infractions reliées à l'importation, à l'exportation et à la production donne une image différente. Premièrement, très peu de jeunes sont accusés de ce type d'infraction; 86 au total, soit environ trois jeunes par 100 000 habitants en 2008. Deuxièmement, le nombre des infractions de ce type commises par les jeunes et par les adultes a diminué au cours des 10 dernières années.

La diapositive 7 montre que près de la moitié des infractions reliées au trafic de drogue rapportées par la police en 2008 ont été commises dans un endroit public comme une rue, un parc ou un terrain de stationnement. Environ un tiers ont été commises dans une résidence et 3 p. 100 dans une école primaire ou secondaire.

Nous avons examiné jusqu'ici les infractions reliées aux drogues rapportées par la police et constaté que, dans l'ensemble, le nombre total de ces infractions a augmenté; la plupart des infractions reliées aux drogues sont des infractions de possession; le nombre de ces infractions a augmenté pratiquement chaque année au cours des 10 dernières années. Nous avons également enregistré des augmentations dans le taux des infractions reliées au trafic de cocaïne et d'autres drogues.

Avec la diapositive 8, nous examinons la façon dont les tribunaux pénaux pour adolescents et ceux pour adultes ont traité les infractions reliées aux drogues comportant au moins une accusation de trafic, d'importation ou d'exportation, de production, c'est-à-dire au moins une inculpation aux termes des articles 5, 6 ou 7 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, la LDS. Ce sont les dispositions visées par le projet de loi C-15.

La diapositive 8 présente un résumé du nombre des causes comptant au moins une inculpation aux termes des articles 5, 6 ou 7 de la LDS en 2006-2007 qui ont donné lieu à une décision judiciaire et de la proportion de la charge de travail des tribunaux que ces causes représentent.

Comme vous pouvez le voir, les tribunaux pour adultes ont instruit près de 13 000 causes de ce genre et les tribunaux pour adolescents, 1 650. Ces chiffres n'ont pas beaucoup bougé depuis cinq ans. En outre, la moitié environ des causes entendues par les tribunaux pour adultes et environ un tiers de celles qui sont entendues par les tribunaux pour adolescents comportaient plus d'une inculpation aux termes des articles 5, 6 ou 7 de la LDS.

La diapositive 9 fournit d'autres informations sur la nature des affaires instruites comptant au moins une accusation prévue aux articles 5, 6 ou 7 de la LDS. La plupart du temps, dans ce genre de cause, il s'agissait de l'inculpation de trafic. Les accusations d'importation et d'exportation sont beaucoup moins nombreuses. Environ une cause concernant les adultes sur cinq comportait une accusation de production, tandis que le pourcentage des affaires concernant les jeunes et une inculpation de production était beaucoup plus faible.



On slide 10 you can see that in 2006-07 there was a guilty finding in just under two thirds of the cases with at least one section 5, 6 or 7 CDSA charge. In terms of numbers, there were about 9,000 such guilty cases. This does not necessarily mean that the drug charge was convicted in these cases. In fact, in about three quarters of the guilty cases there was a finding of guilt on a section 5, 6 or 7 drug charge. This represented about 6,000 cases in adult criminal court and about 800 cases in youth court. This means that in a quarter of these cases, about 2,000 cases, the drug charge was not convicted.

When a CDSA section 5, 6 or 7 charge was found guilty, more often it was for only one section 5, 6 or 7 charge and very often the drug charge was the most serious charge in the case. In total in 2006-07, there were about 5,800 adult cases and 730 youth cases with a guilty finding where a CDSA section 5, 6 or 7 charge was the most serious offence in the case. These are the cases that we are able to look at to see what types of sanctions were imposed; that is, in these cases it is clear from the data that the sanction imposed was for one of these CDSA charges.

Slide 11 shows the proportion of guilty cases sentenced to custody when a CDSA section 5, 6 or 7 offence was the most serious offence in the case. In total, about 2,800 cases were sentenced to custody for a section 5, 6 or 7 offence.

You can see that custody was more often awarded for adults than for youth and more often used for importing and exporting offences. For adults, custody was awarded in just over half of guilty cases of drug trafficking but for 78 per cent of guilty cases of importing and exporting. In guilty cases of production offences for adults, 17 per cent were sentenced to custody. Over half of these cases received a conditional sentence.

Finally, slide 12 shows the length of sentences awarded for the section 5, 6 or 7 CDSA cases sentenced to custody in adult criminal courts. The chart shows that the sentence lengths tend to be one year or less for trafficking, importing or exporting, and production offences. However, there are some notable differences in the sentence durations. Importing and exporting offences have a relatively large proportion of very short and long custody sentences. This may indicate a degree of variability in the nature of the infractions being sanctioned. Unfortunately, it is not possible to evaluate the impact that the type of drug has on the custody sentence imposed using our criminal court data.

La diapositive 10 nous montre qu'en 2006-2007, un peu moins des deux tiers des causes comportant au moins une inculpation aux termes des articles 5, 6 ou 7 de la LDS ont donné lieu à un verdict de culpabilité. Pour ce qui est des nombres, il y a eu environ 9 000 causes de ce genre. Cela ne veut pas nécessairement dire que l'accusation reliée aux drogues a donné lieu à une déclaration de culpabilité dans ces causes. En fait, dans près des trois quarts des causes, la déclaration de culpabilité concernait une accusation fondée sur les articles 5, 6 ou 7 de la LDS. Cela représentait environ 6 000 causes devant les tribunaux pénaux pour adultes et près de 800 devant les tribunaux pour adolescents. Cela veut dire que dans un quart de ces causes, soit environ 2 000, l'accusation reliée aux drogues n'a pas donné lieu à une déclaration de culpabilité.

Lorsqu'une personne accusée aux termes des articles 5, 6 ou 7 de la LDS a été déclarée coupable, la déclaration de culpabilité concernait le plus souvent un de ces articles et très souvent le chef d'accusation relié aux drogues était le chef le plus grave dans la cause. Au total, en 2006-2007, il y a eu 5 800 causes concernant des adultes et 730 concernant des jeunes ayant débouché sur des condamnations dans lesquelles l'accusation fondée sur les articles 5, 6 ou 7 de la LDS était l'accusation la plus grave. Ce sont ces causes que nous pouvons examiner pour déterminer quel genre de sanctions ont été imposées par les tribunaux; je veux dire que dans ces causes, les données indiquent clairement que la sanction imposée concernait une des accusations reliées à la LDS.

La diapositive 11 montre la proportion des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement lorsque l'infraction la plus grave dont elles étaient accusées était une infraction aux articles 5, 6 ou 7 de la LDS. Au total, près de 2 800 personnes ont été condamnées à être détenues pour une infraction aux termes des articles 5, 6 ou 7.

Vous pouvez constater que la détention est plus souvent imposée aux adultes qu'aux jeunes et plus fréquemment imposée pour les infractions reliées à l'importation et à l'exportation. Pour les adultes, la détention a été imposée dans un peu plus de la moitié des affaires de trafic de drogues ayant donné lieu à une condamnation, mais à 78 p. 100 des affaires touchant l'importation et l'exportation. Dix-sept pour cent des adultes déclarés coupables d'une infraction de production ont reçu une peine d'emprisonnement. Plus de la moitié de ces personnes ont fait l'objet d'une peine d'emprisonnement avec sursis.

Enfin, la diapositive 12 montre la durée des peines imposées dans les causes reliées aux articles 5, 6 ou 7 de la LDS par les tribunaux pénaux pour adultes. Le tableau montre que la durée de la peine est d'environ un an ou moins pour les infractions de trafic, d'importation, d'exportation ou de production. Il existe toutefois, quelques différences notables dans la durée des peines. Les infractions d'importation et d'exportation donnent lieu à un pourcentage relativement élevé de peines d'emprisonnement très courtes et très longues. Cela reflète sans doute la diversité de la nature des infractions sanctionnées. Il n'est malheureusement pas possible d'évaluer l'effet que le genre de drogue a sur les peines d'emprisonnement imposées en utilisant nos données relatives aux tribunaux pénaux.

There is also some variability in the custody sentences for trafficking and production, but those differences are less pronounced than they are for importing and exporting cases. The majority of trafficking and production cases with custody are sentenced to greater than one month to twelve months in custody, and most of these are sentenced to six months or less.

In summary, with respect to the courts, in total in 2006-07 there were about 6,800 cases with a guilty finding on a CDSA section 5, 6 or 7 charge. In many of these guilty cases, the CDSA charge was the most serious offence in the case. There are about 6,500 such cases. Of these 6,500 guilty cases, about 2,800 were sentenced to custody. Adult custody sentences tend to be one year or less in duration.

While it is not shown on the slides, we have also been able to look at the number of court cases where there was a guilty finding on a section 5, 6 or 7 CDSA charge and where there was also a violent charge or a weapons charge present in the case. Here we defined weapons charges fairly broadly. In total, there were about 1,200 such cases in 2006-07.

**The Chair:** Thank you. That was fascinating.

**Senator Nolin:** Thank you for accepting our invitation to be here.

The study entitled *Trends in police-reported drug offences in Canada* states that for the year 2006-07, about half of all cases involving drug offences were stayed, withdrawn, dismissed or discharged by the courts. How does that compare to other criminal infractions? That seems to be a bit disproportionate compared to others areas. Do you have an explanation for that?

**Craig Grimes, Unit Head, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** In adult criminal court, approximately 65 per cent of cases are disposed of with a guilty finding. About 30 per cent of the cases are stayed, withdrawn, dismissed or discharged. The stayed, withdrawn, dismissed or discharged would also include matter where the individual was diverted into an alternative measures program or involved in a restorative justice program.

**Senator Nolin:** I think the latter part of your answer would interest Senator Watt.

Can you segment alternative measures? Is it global, or can you slice it into various options?

**Mr. Grimes:** Not consistently across the country, because some of our respondents do not have the ability to differentiate stayed, withdrawn or dismissed as a result of alternative measures or diversion. I could not do it consistently, and I would not know

Il existe également certaines variations dans les peines d'emprisonnement imposées pour le trafic et la production, mais ces différences sont moins marquées qu'elles le sont pour les affaires d'importation et d'exportation. La majorité des causes de trafic et de production ayant donné lieu à une peine d'emprisonnement concernaient des peines allant d'un à 12 mois, et la plupart d'entre elles étaient inférieures à six mois.

En résumé, pour ce qui est des tribunaux, il y a eu, au total, en 2006-2007, 6 800 causes ayant donné lieu à une déclaration de culpabilité à l'égard d'une accusation portée aux termes des articles 5, 6 ou 7 de la LDS. Dans la plupart de ces affaires, l'accusation fondée sur la LDS était l'infraction la plus grave du dossier. Il y avait environ 6 500 dossiers de ce type. Parmi les 6 500 dossiers ayant entraîné une condamnation, 2 800 accusés environ ont été condamnés à des peines d'emprisonnement. Les peines d'emprisonnement pour les adultes sont, dans l'ensemble, d'une durée inférieure à un an.

Cela ne paraît pas sur les diapositives, mais nous avons également examiné le nombre des causes ayant donné lieu à une condamnation pour une accusation aux termes des articles 5, 6 ou 7 de la LDS auxquelles s'ajoutait une accusation pour violence ou présence d'une arme. Nous avons utilisé une définition assez large de la catégorie armes. Il y a eu, au total, en 2006-2007, 1 200 causes de ce type.

**La présidente :** Merci. Voilà qui était fascinant.

**Le sénateur Nolin :** Merci d'avoir accepté notre invitation.

Selon l'étude intitulée *Tendances des infractions reliées aux drogues rapportées par la police au Canada*, pour l'année 2006-2007, environ la moitié de toutes les affaires reliées aux drogues ont fait l'objet d'un arrêt, d'un retrait, d'un rejet ou d'une absolution par les tribunaux. Comment cela se compare-t-il avec les autres infractions pénales? Cela semble quelque peu disproportionné si l'on pense à d'autres domaines. Avez-vous une explication?

**Craig Grimes, chef d'unité, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Devant les tribunaux pénaux pour adultes, 65 p. 100 environ des poursuites débouchent sur une déclaration de culpabilité. Environ 30 p. 100 des poursuites font l'objet d'un arrêt, d'un retrait, d'un rejet ou d'une absolution. Ces causes comprennent également celles où l'accusé a été orienté vers un programme de mesures de rechange ou a participé à un programme de justice réparatrice.

**Le sénateur Nolin :** Je pense que la dernière partie de votre réponse devrait intéresser le sénateur Watt.

Pourriez-vous ventiler les mesures de rechange? Est-ce un chiffre global ou pouvez-vous le répartir entre les différentes options?

**M. Grimes :** Pas pour toutes les régions, parce qu'il y a des répondants qui n'ont pas la capacité de faire la différence entre les poursuites qui ont été suspendues, retirées ou rejetées à la suite de mesures de rechange ou de déjudiciarisation. Je ne pourrais pas le



whether there is variability in one jurisdiction's use of programs of that type. I could not prepare an estimate for Canada.

**Senator Nolin:** Over the years we have witnessed a decrease in the crime rate in Canada. I assume it is the same in the U.S. and probably in Europe. Is my understanding correct that we do not have such decreases in crime rates in the drug crime world?

**Ms. Barr-Telford:** I will draw your attention to slide 2 in the presentation deck, so we can take a closer look at that.

**Senator Nolin:** That is the one you looked at when I was out of the room. Excuse me for that.

**Ms. Barr-Telford:** Not a problem. On that particular slide, the graph on the left shows those two trends juxtaposed. You can see that over the course of the last decade, they have been going in opposite directions. The police-reported overall crime rate has been going down, while the police-reported drug offence rate has been increasing throughout the course of the decade.

**Senator Nolin:** If we overlap the age of the person who is arrested, do we see a correlation between youth and drug offence rates? Do we have a younger population as those who are part of the drug offence rate? Do we have a younger "image," or do we have a similar trend as we see in other types of crime?

**Ms. Barr-Telford:** Ms. Dauvergne can speak to the trends. In this presentation, we have been able to take a look at the trends for youth accused of various types of drug offences and compare those to the trends for adults accused. You will find it on slide 6.

In the case of trafficking, for example, in the graph on the left of slide 6 you can see that the rate of youth accused of drug trafficking is higher now than it was a decade earlier. You can also see the steady increase in the rate for adults charged with trafficking. We know that in 2008, youth made up about 12 per cent of those accused of trafficking offences.

**Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** We can say the rate of youth accused of drug offences has been going up over the last decade. However, we see in the data that there is a difference between youth who are charged and youth who are cleared otherwise. That is related to what you were asking before.

When the policing data for youth comes in, we are able to differentiate between whether the person is actually charged by police or whether the person is cleared by other means, such as discretion of police services, alternative measures or programs at

faire de façon uniforme, et je ne saurais pas si le recours à des programmes de ce genre varie d'une province à l'autre. Je ne pourrais pas vous donner un chiffre approximatif pour le Canada.

**Le sénateur Nolin :** Au cours des années, nous avons assisté à une diminution du taux de la criminalité au Canada. Je pense que c'est sans doute la même chose aux États-Unis, et probablement en Europe. Est-il exact que nous n'avons pas constaté une telle diminution dans le nombre des crimes commis dans le monde de la drogue?

**Mme Barr-Telford :** Je vais attirer votre attention sur la diapositive 2 du diaporama, pour que nous puissions examiner cet aspect de plus près.

**Le sénateur Nolin :** C'est la diapositive que vous avez examinée pendant que j'étais à l'extérieur de la salle. Je vous prie de m'en excuser.

**Mme Barr-Telford :** Ce n'est rien. Sur cette diapositive, le graphique de gauche montre ces deux tendances. Vous pouvez constater que depuis une dizaine d'années, ces tendances vont dans des directions opposées. Le nombre total des crimes rapportés par la police diminue tandis que le nombre des infractions reliées aux drogues rapportées par la police a augmenté au cours de cette décennie.

**Le sénateur Nolin :** Si nous comparons avec l'âge de la personne arrêtée, allons-nous constater une corrélation entre le nombre des jeunes arrêtés et le nombre des infractions reliées aux drogues? Ceux qui commettent des infractions reliées aux drogues sont-ils maintenant plus jeunes? Est-ce que cela nous donne une image plus jeune ou est-ce qu'il y a une tendance semblable à celle que nous pouvons constater avec les autres genres de crimes?

**Mme Barr-Telford :** Mme Dauvergne peut vous parler des tendances. Dans cet exposé, nous avons examiné les tendances concernant les jeunes accusés de différents types d'infractions reliées aux drogues et nous les avons comparées aux tendances concernant les accusés adultes. Vous trouverez cela à la diapositive 6.

Dans le cas du trafic, par exemple, dans le graphique de gauche de la diapositive 6, vous pouvez voir que le nombre des jeunes accusés de trafic de drogue est plus élevé aujourd'hui qu'il l'était il y a 10 ans. Vous pouvez également constater que le nombre d'adultes accusés de trafic a constamment augmenté. Nous savons qu'en 2008, les jeunes représentaient environ 12 p. 100 des personnes accusées de trafic.

**Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Nous pouvons affirmer que le nombre des jeunes accusés des infractions reliées aux drogues a augmenté au cours des 10 dernières années. Nous constatons, toutefois, dans les données une différence entre les jeunes qui sont accusés et les jeunes dont le dossier est classé autrement. Cela est relié à la question que vous avez posée.

Lorsque nous recevons les données policières concernant les jeunes, nous sommes en mesure de savoir si le jeune a effectivement fait l'objet d'une inculpation par la police ou si son dossier a été réglé autrement, comme par le recours au

the police service level. We are seeing that the proportion of youth who are cleared by other means is actually going up and the proportion of those who are charged is actually declining. Overall, however, we end up seeing an increase when we join them together.

**Senator Campbell:** Thank you for coming today. These are truly amazing figures.

If we compare slide 5 and slide 2, there is quite a variation in slide 5 between the various jurisdictions. Is the line in slide 2 for drug offence rate the average of all of these that are in slide 5? Therefore, it averages out and you start to see that climb.

**Ms. Barr-Telford:** Slide 2 shows a national rate, so it is a combination of all of the data sources from across the country.

**Ms. Dauvergne:** Slide 5 shows only the census metropolitan areas. However, slide 2 takes into account all areas in Canada, such as rural areas or smaller urban areas that are not included on the other slide.

**Senator Campbell:** It averages out.

**The Chair:** It is also all the different offences — possession, trafficking, et cetera.

**Senator Campbell:** I am just comparing drug offences here.

When I look at the trafficking and import and export slide on page 2, I am astounded, because if I followed the press and the media, it would be like we are inundated with trafficking and exporting and importing. I look at Vancouver for importing and exporting and, supposedly, we have the biggest grow ops in Canada, but that does not show up here.

I really need to put this to the police. These statistics come from the police, correct?

**Ms. Barr-Telford:** That is correct.

**Senator Campbell:** That should be a police matter.

I do not know whether you can answer my next question. The last thing I am surprised at is that Canada is listed now as a source country for marijuana, ecstasy and meth — in whatever form it might be. Yet, I look here and I see that import, export and production are dropping. Again, that comes from police statistics; is that correct?

**Ms. Barr-Telford:** That is correct.

pouvoir discrétionnaire des services de police, aux mesures de rechange ou à des programmes au niveau du service de police. Nous constatons que le pourcentage de jeunes dont les affaires sont classées par d'autres moyens est en fait en train d'augmenter, alors que la proportion de ceux qui sont inculpés diminue. Dans l'ensemble, cependant, nous constatons une augmentation si nous ajoutons ces deux chiffres.

**Le sénateur Campbell :** Merci d'être venus aujourd'hui. Ce sont là des chiffres vraiment étonnants.

Si nous comparons la diapositive 5 et la diapositive 2, nous voyons une variation importante dans la diapositive 5 entre les provinces et les territoires. Est-ce que la ligne qui figure dans la diapositive 2 pour le nombre des infractions reliées aux drogues représente la moyenne de tous les chiffres que l'on retrouve dans la diapositive 5? C'est donc une moyenne et on voit qu'elle augmente.

**Mme Barr-Telford :** La diapositive 2 montre le nombre national, c'est donc une combinaison de toutes les sources de données des différentes régions du pays.

**Mme Dauvergne :** La diapositive 5 indique uniquement les régions métropolitaines de recensement. Par contre, la diapositive 2 tient compte de toutes les régions du Canada, comme les régions rurales ou les régions urbaines de moindre densité qui ne figurent pas sur l'autre diapositive.

**Le sénateur Campbell :** Cela fait donc une moyenne.

**La présidente :** Il s'agit également d'infractions différentes — possession, trafic et autre.

**Le sénateur Campbell :** Je compare uniquement les infractions reliées aux drogues.

Lorsque j'examine la diapositive de la page 2 qui montre le trafic, l'importation et l'exportation, je suis surpris, parce que, d'après la presse et les médias, nous devrions être inondés de trafic, d'exportation et d'importation. Je regarde le chiffre de l'importation et de l'exportation pour Vancouver, et je sais que c'est là qu'il existe, apparemment, les plus grandes opérations de culture au Canada, mais cela n'apparaît pas sur cette diapositive.

Il faut vraiment que j'interroge la police sur ce point. Ces statistiques proviennent de la police, n'est-ce pas?

**Mme Barr-Telford :** C'est exact.

**Le sénateur Campbell :** C'est donc une question qui relève de la police.

Je ne sais pas si vous pouvez répondre à ma question suivante. Ce qui me surprend, c'est que le Canada est aujourd'hui un pays source pour la marijuana, l'ecstasy et la meth — sous quelque forme qu'elle se présente. Et pourtant, je regarde ces chiffres et je vois que l'importation, l'exportation et la production sont en train de diminuer. Là encore, cela vient des statistiques de la police, n'est-ce pas?

**Mme Barr-Telford :** C'est exact.



At the outset of the presentation, I commented that police enforcement practices can have an impact on the information that is provided on the trends in the drug offence rates overall.

There are also other bits of information that we do not currently have. For example, we do not have any information on the size of drug production operations, nor do we have any information on the amount of drugs that may have been seized by the police. Those are factors of information we simply cannot provide to add context to this information.

**Senator Campbell:** Who could provide us with that? I am interested in that, because we have put sizes into the sentencing — number of plants, quantity of drugs, et cetera. Where would we be able to get the information that tells us meth labs average X pounds of meth?

**Ms. Dauvergne:** I could speculate and suggest that perhaps the RCMP might collect that information. Police services themselves, through the course of their investigations, would likely collect that information. We do not have it.

**Senator Campbell:** Would you agree that it would be an important statistic to have when you are setting rules for sentencing based on quantity?

**Ms. Barr-Telford:** We certainly have recognized that as a gap in information within the statistics we do collect. Sometimes the difficulty of collecting that type of information also has to be considered.

**Senator Milne:** I want to welcome you back again, because it is always fascinating when you provide us with all this information. You may be a little discouraged by what the minister said when he was before this committee. He said, and I am quoting him, “We are not guided by statistics.”

I am certainly discouraged by that, particularly when I look at slide 2. In the public's eye right now, crime and drug-related crime are being greatly exaggerated. Crime rates are dropping.

On the first slide on page 2, the red line indicating the drug offence rate goes up from less than 250 to a little over 300. If you actually put that in the same scale as the crime rate, which is dropping, it would be a little wiggly line there a quarter of the way between 0 and 1,000 and one-third of the way between 0 and 1,000. That gives you the true picture of drug-related crime. Am I right?

**Ms. Barr-Telford:** You are right that we have used different scales, and you are correct that the overall police-reported crime rate is at a higher level than the drug offence rate. That is correct.

**Senator Milne:** I know that you cooperate with the police, because we heard from a police officer here last night who said she is working on a committee along with Statistics Canada, I believe, to try to properly collect data.

Au début de l'exposé, j'ai mentionné que les pratiques policières en matière d'application peuvent avoir un effet sur les données qui sont fournies au sujet de l'évolution du nombre total des infractions reliées aux drogues.

Il y a également d'autres éléments d'information que nous ne possédons pas actuellement. Par exemple, nous n'avons pas de données sur l'ampleur des opérations de production de drogue ni sur les quantités de drogue qui sont saisies par la police. Ce sont là des éléments d'information que nous ne pouvons vous fournir pour replacer ces chiffres dans leur contexte.

**Le sénateur Campbell :** Qui pourrait nous les fournir? Cela m'intéresse, parce que les peines sont calculées en fonction des quantités — nombre de plantes, quantités de drogues, et cetera. Qui pourrait nous dire que les laboratoires de fabrication de méthamphétamine fabriquent habituellement tant de livres de cette substance?

**Mme Dauvergne :** Je pense que la GRC recueille peut-être ces données. Il est également probable que les services de police eux-mêmes recueillent cette information au cours de leurs enquêtes. Nous ne les possédons pas.

**Le sénateur Campbell :** Reconnaissez-vous qu'il serait important de disposer de ces données puisque nous fixons la peine en fonction des quantités?

**Mme Barr-Telford :** Nous reconnaissons bien sûr qu'il s'agit là d'une lacune dans les statistiques que nous recueillons. Il faut également tenir compte de la difficulté d'obtenir ce genre d'information.

**Le sénateur Milne :** Je suis heureuse que vous soyez revenus, parce que vous nous fournissez toujours des données fascinantes. Vous êtes peut-être un peu découragés par ce que le ministre a déclaré lorsqu'il a comparu devant le comité. Il a dit, et je le cite : « Ce ne sont pas les statistiques qui nous guident. »

Je suis déçue de cette déclaration, en particulier lorsque je regarde la diapositive 2. Dans l'esprit du public, les crimes et les crimes reliés aux drogues sont grandement exagérés alors qu'en fait, le nombre des crimes diminue.

Sur la première diapositive de la page 2, la ligne rouge qui représente le nombre des infractions reliées aux drogues passe d'un peu moins de 250 à un peu plus de 300. Si vous reportez ces chiffres sur la même échelle que le nombre des crimes, qui diminue également, ce serait une petite ligne qui se trouverait dans le premier quart de la ligne qui va de zéro à 1 000 et se situerait au tiers de la ligne qui va de zéro à 1 000. Cela vous donne la véritable image des crimes reliés aux drogues. Est-ce exact?

**Mme Barr-Telford :** Vous avez raison d'affirmer que nous avons utilisé des échelles différentes et il est exact que le nombre total des crimes rapportés par la police se situe à un niveau supérieur à celui des infractions reliées aux drogues. C'est exact.

**Le sénateur Milne :** Je sais que vous collaborez avec la police, parce que nous avons entendu hier soir une policière qui nous a déclaré qu'elle était membre d'un comité composé de représentants de Statistique Canada, je crois, qui était chargé d'étudier la question de la collecte de données.

Do you have any idea how much it costs to incarcerate one person for a year?

**Ms. Barr-Telford:** If you turn to the end of your presentation package, we have provided some supplemental information for the consideration of the committee. You will find the second slide on page 15 provides some information around per capita costs. I draw the committee's attention to the note that explains what is included in these particular cost figures; they are operational expenditures, and they do not account necessarily for the complete range of costs that one might associate with correctional services. The note explains exactly what these figures refer to and provides the committee some information on per capita costs for provincial-territorial community sentences — for example, provincial-territorial custody — as well as for federal custody.

**Senator Milne:** Have you done any work at all to predict? For example, looking at present statistics, how many people last year were charged with offences that would now, under Bill C-15, be subject to mandatory minimums?

**Ms. Barr-Telford:** Providing one precise number that would respond to your question is difficult to do. Bill C-15 has different criteria built into it, and we do not have data for all of those criteria. What we have put together today regarding how many individuals are accused, how many are charged and the number of cases that are processed and convicted within the courts summarizes the information we can provide to the committee around this particular bill.

As I mentioned, we have been able to look at the number of guilty cases where there was a trafficking and import-export or a production offence, as well as a violent or a weapons charge within that offence. However, we cannot capture the range of the various criteria within the bill with all the available data sources.

**Senator Milne:** I thank you for all this information. When you look at the background data in the other deck you gave us, particularly on slide 4, the extraordinary rates for the Northwest Territories and for Nunavut are frightening. Nunavut's population is 31,000, and the total number for possession is 132. The rate per 100,000 population is 419. These are absolutely extraordinary and terrifying rates when you look at the total drug use across Canada. In our northern territories, this is very distressing.

**Ms. Barr-Telford:** It is not uncommon to see much higher crime rates in the northern territories than you would see across the country. For example, the overall police-reported crime rate within Canada is higher in the territories than you would find nationally.

**Senator Milne:** Is that on the same type of scale as this?

Avez-vous une idée de ce que coûte un détenu pendant un an?

**Mme Barr-Telford :** Si vous vous reportez à la fin du diaporama, vous trouverez des renseignements supplémentaires susceptibles d'intéresser le comité. Vous verrez que la deuxième diapositive à la page 15 fournit des renseignements sur les coûts par détenu. J'attire l'attention du comité sur la note qui explique ce qui est inclus dans ces chiffres; ce sont les dépenses de fonctionnement et elles ne tiennent pas nécessairement compte de l'éventail complet des coûts que l'on pourrait associer aux services correctionnels. La note explique avec précision à quoi ces chiffres font référence et fournit au comité des renseignements sur le coût par détenu des peines purgées dans les établissements provinciaux et territoriaux — par exemple, la détention dans les provinces et les territoires — ainsi que pour la détention dans les pénitenciers.

**Le sénateur Milne :** Avez-vous essayé de faire des prévisions? Par exemple, si l'on prend les statistiques actuelles, quel est le nombre des personnes qui ont été inculpées, l'année dernière, d'infractions qui feraient maintenant l'objet, avec le projet de loi C-15, de peines minimales obligatoires?

**Mme Barr-Telford :** Il est difficile de fournir un chiffre précis qui répondrait à votre question. Le projet de loi C-15 introduit différents critères et nous ne disposons pas de données pour tous ces critères. Les chiffres que nous présentons aujourd'hui au sujet du nombre des personnes accusées, des personnes inculpées, des causes instruites et débouchant sur une déclaration de culpabilité devant les tribunaux résument l'information que nous pouvons fournir au comité au sujet de ce projet de loi particulier.

Comme je l'ai mentionné, nous avons examiné un certain nombre de dossiers ayant donné lieu à une condamnation, dans lesquels il y avait une infraction de trafic, d'importation, d'exportation et de production, combinée à un élément de violence ou à une accusation d'utilisation d'une arme. Nous ne sommes toutefois pas en mesure de suivre tous les critères proposés par le projet de loi avec les sources de données dont nous disposons actuellement.

**Le sénateur Milne :** Je vous remercie pour toute cette information. Si vous regardez les données générales qui figurent dans l'autre document que vous nous avez remis, en particulier, la diapositive 4, on constate que les chiffres pour les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut sont vraiment effrayants. Le Nunavut a une population de 31 000 personnes et le nombre total des infractions de possession est de 132. Le taux par 100 000 habitants est de 419. Ce sont là des chiffres absolument extraordinaires et terrifiants si l'on tient compte de la consommation globale de drogues au Canada. La situation dans les territoires du Nord est vraiment désolante.

**Mme Barr-Telford :** Il n'est pas inhabituel de constater que dans les territoires du Nord le nombre des crimes est plus élevé que dans le reste du pays. Par exemple, le nombre total des crimes rapportés par la police au Canada est plus élevé dans les territoires qu'à l'échelon national.

**Le sénateur Milne :** Est-ce que vous avez utilisé la même échelle que pour ceci?



**Ms. Barr-Telford:** Let me give you some rates, and it will give you an indication with respect to that. We are talking about the overall police-reported crime rate.

In Canada, in 2008 — and this is per 100,000 population — it was 6,588; in the Yukon, 21,805; in the Northwest Territories, 43,509; and in, Nunavut, 34,867. It is not uncommon to see higher rates in the northern territories.

**Senator Watt:** This is quite interesting. Do you have the slightest idea why the number is so high? You mentioned that it is not unusual for the rates to be higher in the northern area. Could you give me an explanation of why that could be? Is it because the population is smaller, everyone knows everybody else, and the police do not have all that much to do other than run around in the communities to see who has drugs? I also know they pay people to be informers so they can inform. It is a lucrative thing for the police.

**Ms. Barr-Telford:** It is very difficult for us to speak to underlying reasons and underlying factors. We simply do not have the range of data to allow us to explore all the underlying factors that may be at play in the various territories.

**Senator Watt:** Does what I am saying make sense, that you are dealing with a small population in isolated communities and everyone knows each other, so you can point to everyone?

**Ms. Barr-Telford:** I really cannot comment.

**The Chair:** Senator Watt, I suspect that other witnesses from whom we will be hearing may have some light to shed on that kind of question. Like me, you want Statistics Canada to explain the entire universe. They can do a lot, but we have to accept some limits to what they can do professionally.

[Translation]

**Senator Carignan:** I am trying to find some information in the statistics. The crime rate is established from the number of charges. We know of course that not every body gets arrested and that some people are charged. It is for that reason that I usually take with a grain of salt the crime rate and also because of what you said, that if a police service is efficient, if it focuses on an area, it will increase the crime rate in this particular area. The local priorities about certain type of criminality also exert some influence.

Do we have victimization enquiries or surveys on reported criminality? We sometimes see in surveys that 40 per cent of the young from ages 12 to 17-year have used, at least once in their life, marijuana. It means there are a lot of possessions that do not appear in the statistics. Do you have this type of study or survey?

**Mme Barr-Telford :** Permettez-moi de vous donner quelques taux, et cela vous fera comprendre la situation. Nous parlons du nombre total des crimes rapportés par la police.

Au Canada, en 2008 — ces taux correspondent à 100 000 habitants — ce chiffre était de 6 588; au Yukon, de 21 805; dans les Territoires du Nord-Ouest, de 43 509 et au Nunavut de 34 867. Il n'est pas inhabituel de constater que dans les territoires du Nord, les taux sont plus élevés.

**Le sénateur Watt :** Voilà qui est très intéressant. Avez-vous une idée des raisons qui expliquent des chiffres aussi élevés? Vous avez déclaré qu'il n'était pas inhabituel que ces chiffres soient plus élevés dans les régions nordiques. Pouvez-vous me donner une explication de cette situation? Est-ce parce que la population est moins nombreuse, que tout le monde se connaît et que la police n'a pas grand-chose d'autre à faire que de chercher qui possède des drogues dans les collectivités? Je sais également que la police paie des informateurs. C'est une activité lucrative pour la police.

**Mme Barr-Telford :** Il nous est très difficile de parler des raisons et des facteurs sous-jacents. Nous ne disposons pas du genre de données qui nous permettraient d'explorer tous les facteurs sous-jacents qui peuvent exercer leur influence dans les divers territoires.

**Le sénateur Watt :** Est-ce que ce que je dis vous paraît logique, qu'il s'agit d'une petite population qui vit dans les collectivités isolées où tout le monde se connaît et qu'il est donc facile de savoir qui commet des infractions?

**Mme Barr-Telford :** Je ne peux vraiment pas faire de commentaire.

**La présidente :** Sénateur Watt, je pense que les autres témoins que nous allons entendre plus tard seront en mesure de nous éclairer sur cette question. Tout comme moi, vous voudriez que Statistique Canada puisse nous expliquer ce qui se passe dans l'univers entier. Cet organisme fait beaucoup, mais nous devons accepter le fait qu'il y a des limites à ce qu'il peut faire.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** J'essaie de trouver une information dans les statistiques. Le taux de criminalité est fixé en fonction des accusations qui sont portées. On sait évidemment que ce n'est pas tout le monde qui se fait arrêter et qu'il y a des accusations qui sont portées. C'est pour cette raison que j'ai l'habitude de toujours prendre de façon très relative les taux de criminalité et aussi à cause de ce que vous avez dit, que plus un service est efficace, si on travaille fort dans un secteur, plus cela va augmenter le taux de criminalité de ce secteur en particulier. C'est également en fonction des priorités locales pour combattre un certain type de criminalité qui a une influence.

Est-ce qu'il existe des enquêtes de victimisation ou des sondages sur la criminalité non déclarée? Parfois, on voit des sondages qui montrent que 40 p. 100 des jeunes de 12 à 17 ans ont consommé, au moins une fois, de la marijuana dans leur vie. Cela suppose qu'il y a beaucoup de possessions qui ne figurent pas dans les statistiques. Avez-vous ce genre d'étude ou de sondage?

[English]

**Ms. Barr-Telford:** We do provide information and we do conduct a victimization survey. It is our general social survey on victimization, which we conduct every five years. Generally speaking, we do gather information on incidence of victimization. We gather it for a select number of offence types, because there are some offence types for which it is difficult to ask various questions. Generally speaking, we do have information on victimization, and we do have some information on reporting or not to police when an individual has been victimized.

With respect to drug offences, we do not gather from the general social survey information on drug use. We do have within that survey some information on when alcohol or drugs may be involved in violent crimes. We ask respondents whether they believe an incident when they have been victimized was related to a person's alcohol or drug use. I know that is not exactly what you are looking for, senator.

The last general social survey we have available information for was in 2004. That survey indicates that in just over half of violent incidents, the victim believed that the accused's alcohol or drug use played a role in the incident. That is the nature of the information gathered on our victimization survey with respect to drugs; it is more about involvement in the incident.

[Translation]

**Senator Carignan:** Could you send us the data relating to those surveys?

**Ms. Barr-Telford:** Yes, absolutely.

**Senator Carignan:** As well, you have giving us an other set of explanatory documents. It mentions on page 2, incidents of possession of drugs. I understand that by "incidents of possession," you mean are cases where the police has seen or seized cultures, where drugs are involved and have been reported here; but they do not necessarily show up in the crime rate?

[English]

**Ms. Barr-Telford:** That is correct. In our official calculation of the overall total police-reported crime rate, we do not include the drug offence rate. We also do not include in that Criminal Code traffic offences. One reason we do not include that in the overall rate is the variability in these offence types, because they are affected by differing police enforcement practices. However, that does not mean that we do not publish them and provide them at the same time as we provide the overall police-reported crime rate.

**Senator Nolin:** I would like to explore that a bit more. Senator Carignan is asking whether the police-reported incidents are or are not part of the crime rate.

[Traduction]

**Mme Barr-Telford :** Nous fournissons de l'information et nous avons effectué une enquête de victimisation. C'est notre enquête sociale générale sur la victimisation que nous effectuons tous les cinq ans. D'une façon générale, nous recueillons des données sur les cas de victimisation. Nous les recueillons pour un certain nombre de types d'infractions, parce qu'il y a d'autres types d'infractions au sujet desquelles il est difficile de poser de nombreuses questions. D'une façon générale, nous avons des données sur la victimisation ainsi que sur le signalement ou l'absence de signalement des faits par la victime à la police.

Pour ce qui est des infractions reliées aux drogues, nous ne recueillons pas de données sur la consommation de drogues dans le cadre de l'enquête sociale générale. Cette enquête nous permet d'obtenir certaines données sur les cas où l'alcool et les drogues se combinent à des crimes violents. Nous demandons aux répondants si l'incident dont ils ont été victimes était relié à la consommation d'alcool ou de drogue. Je sais que ce n'est pas exactement ce que vous souhaitez, sénateur.

La dernière enquête sociale générale que nous avons est celle de 2004. Cette enquête montre que dans un peu plus de la moitié des incidents violents, la victime estimait que la consommation d'alcool et de drogue par l'accusé avait joué un rôle. C'est le genre de renseignements que nous permet d'obtenir l'enquête sur la victimisation pour ce qui est des drogues; elle concerne davantage leur association à l'incident signalé.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Vous serait-il possible de nous faire parvenir ces données relatives aux enquêtes?

**Mme Barr-Telford :** Oui, absolument.

**Le sénateur Carignan :** Dans un deuxième temps, vous nous avez distribué une autre série de documents explicatifs. On y mentionne, à la page 2, des incidents de possession de drogues. Je comprends que par « incidents de possession », il s'agit de cas où la police a vu ou saisi des cultures, pour lesquels la drogue est impliquée et qui sont rapportés ici; mais qui ne sont pas nécessairement traduits dans l'indice de criminalité?

[Traduction]

**Mme Barr-Telford :** C'est exact. Nous n'incluons pas le nombre des infractions reliées aux drogues dans le calcul officiel du nombre total des crimes rapportés par la police. Nous n'incluons pas non plus les infractions du Code criminel reliées à la conduite. Une des raisons pour lesquelles nous n'incluons pas ce genre d'infraction dans notre chiffre global est parce qu'elle varie en fonction des pratiques policières d'application de la loi. Cela ne veut toutefois pas dire que nous ne les publions pas et que nous ne les fournissons pas en même temps que nous publions le nombre total des crimes rapportés par la police.

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais explorer un peu plus cet aspect. Le sénateur Carignan demande si les incidents rapportés par la police font ou non partie du taux de criminalité.



**Ms. Barr-Telford:** In the crime rate, for example if you look at slide 2, there are two lines on the graph on the left. You have the crime rate, the national crime rate as well as the drug offence rate.

**Senator Nolin:** You are back to your major slide?

**Ms. Barr-Telford:** Yes, slide 2. The crime rate, in blue, includes Criminal Code incidents but excludes Criminal Code traffic incidents and CDSA drug offences. They are not included in the overall crime rate.

**Senator Nolin:** That is what I understood from your answer. However, if we look at your sub-package, page 2, the police-reported incidents of possession, are they included in the drug offence rate?

**Ms. Barr-Telford:** They are included in the drug offence rate, yes. The drug offence rate includes possession, import and export, trafficking, and so forth.

**Senator Nolin:** A police-reported incident of possession is not only visual but is also reported, which means the law enforcement officer or authority acted on that incident. Is that correct?

**Ms. Barr-Telford:** The incident can be cleared in various ways. It can be cleared by laying a charge and it can be cleared otherwise. What it means is that the incident has been reported as an incident of possession, and we have received that information. It can be cleared in different fashions.

[Translation]

**Senator Carignan:** Do you have statistics about seizures in particular? We often see cultures which are, for example, on farms, we see seizure of cannabis plants, in such cases obviously nobody is accused, the inquiry and the file must be closed. Do you have statistics dealing only with seizures of drugs, of cannabis or with the production of marijuana, for example?

**Ms. Barr-Telford:** No, we do not have those statistics.

**Senator Carignan:** Fine, thank you.

[English]

**Senator Wallace:** Thank you for the presentation.

As I believe you are probably aware, Bill C-15 is very much focused on serious drug crime, according to what Minister Nicholson has said and from a reading of the bill, and, in particular, on how drug crime has been infiltrated or controlled by organized crime. Bill C-15 deals with trafficking, production for the purpose of trafficking, importation and exportation. I suspect you are well aware of that, because the information you presented, your charts and your statistics deal with trafficking, importation, exportation and production. When you prepared

**Mme Barr-Telford :** Dans ce taux, si vous regardez, par exemple, la diapositive 2, vous verrez qu'il y a deux lignes dans le graphique de gauche. Il y a le taux de criminalité national, c'est-à-dire le nombre des crimes, ainsi que le nombre des infractions reliées aux drogues.

**Le sénateur Nolin :** Vous êtes revenu à votre premier diaporama?

**Mme Barr-Telford :** Oui, à la diapositive 2. Le taux de criminalité, en bleu, comprend les cas reliés au Code criminel, mais pas les cas reliés aux dispositions du Code criminel en matière de conduite ni aux infractions reliées aux drogues et à la LDS. Elles ne sont pas incluses dans le nombre total des crimes.

**Le sénateur Nolin :** C'est ce que j'avais compris de votre réponse. Cependant, à la page 2 de votre deuxième document, j'aimerais savoir si les cas de possession rapportés par la police sont compris dans le nombre des infractions reliées aux drogues?

**Mme Barr-Telford :** Ils sont compris dans le nombre des infractions reliées aux drogues, oui. Le nombre des infractions reliées aux drogues comprend la possession, l'importation et l'exportation, le trafic, et le reste.

**Le sénateur Nolin :** Un cas de possession rapporté par la police n'est pas uniquement une appréciation visuelle, mais fait également l'objet d'un rapport, ce qui veut dire que l'agent ou les responsables de l'application de la loi ont pris des mesures à la suite d'une telle constatation. Est-ce bien exact?

**Mme Barr-Telford :** Le cas peut être classé de différentes façons. Il peut être classé en déposant une accusation ou en prenant d'autres mesures. Ce chiffre veut dire que le cas a été rapporté comme un cas de possession et que nous avons reçu cette information. Le cas peut être classé de différentes façons.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Avez-vous des statistiques concernant les saisies plus particulièrement? On voit souvent des cultures qui sont, par exemple sur les fermes, des saisies de plans de cannabis, auquel cas la police n'a manifestement pas d'accusés, et l'enquête et le dossier doivent être clos. Avez-vous des statistiques uniquement sur les saisies de drogues, de cannabis ou de culture de marijuana, par exemple?

**Mme Barr-Telford :** Non, nous n'avons pas de statistiques.

**Le sénateur Carignan :** D'accord, merci.

[Traduction]

**Le sénateur Wallace :** Merci pour votre exposé.

Je pense que vous savez probablement que le projet de loi C-15 est principalement axé sur les crimes graves reliés aux drogues, d'après ce qu'a déclaré le ministre Nicholson et d'après le texte du projet de loi, et, en particulier, sur le fait que le monde des drogues est infiltré ou contrôlé par le crime organisé. Le projet de loi C-15 traite de trafic, de production aux fins de trafic, d'importation et d'exportation. Je pense que vous êtes tout à fait au courant de la situation, parce que les renseignements que vous avez présentés, vos tableaux, et vos statistiques concernent le

these, was it with a view to what you would see as the direction of Bill C-15 and to provide information in that regard? Was that your intention?

**Ms. Barr-Telford:** We did examine Bill C-15, and we did prepare statistics to inform the committee's discussion of that bill.

**Senator Wallace:** Bill C-15 refers to aggravating factors, and the extent to which those aggravating factors are present in any particular situation could affect whether the mandatory penalty would apply. For example, a drug crime that is committed near a school would be one of the aggravating factors. I see where you have provided us with information about drug trafficking occurring in or around elementary or secondary schools. That is helpful. We thank you for that.

What I do not see — and I wonder whether this information exists — are any statistics on the extent to which organized crime has been involved in these offences. The evidence we have heard from Minister Nicholson and from representatives of the RCMP yesterday and the Ottawa Police Service is that the drug trade relates to trafficking, and production for the purpose of trafficking, importation and exportation is very much driven by organized crime.

Why have you not presented information that relates to organized crime, which I think is highly relevant for our purposes, and information that would tend to show the trends, where it is going? I think it would give us an opportunity to place Bill C-15 in that context. Do you have that information? If you do, why was it not presented?

**Ms. Barr-Telford:** I will offer you some comments and then will invite Ms. Dauvergne to offer further information.

We do not presently have information that we can offer to the committee around the involvement of organized crime in drug offences. However, we have been working with our police services partners to look at ways organized crime information could be gathered reliably. It is a difficult concept to gather with statistics in a reliable way. We have been working on that area with the partners, but right now we do not have that information to offer.

**Ms. Dauvergne:** I think that pretty well sums it up. We began a few years back in recognition of this gap not only in our drug-related information but in other crimes as well, trying to ascertain information on the role of organized crime operations in all crime. As Ms. Barr-Telford said, we work closely with police services trying to ascertain the best way to accurately reflect that information in our data. It can be very difficult to determine how best to measure that information in terms of counting the complexity of what goes into these types of investigations. There are many complicating factors we are trying to work out, including gathering information on the number of accused

trafic, l'importation, l'exportation et la production. Avez-vous préparé ces données en vous inspirant de l'orientation du projet de loi C-15 et pour fournir des renseignements à ce sujet? Était-ce bien là votre intention?

**Mme Barr-Telford :** Nous avons effectivement examiné le projet de loi C-15, et préparé des statistiques pour alimenter l'étude du projet de loi à laquelle procède le comité.

**Le sénateur Wallace :** Le projet de loi C-15 traite de circonstances aggravantes et de la mesure dans laquelle les circonstances aggravantes peuvent, dans un cas donné, influencer l'imposition d'une peine obligatoire. Par exemple, le fait qu'un crime relié aux drogues soit commis près d'une école serait une circonstance aggravante. Je vois que vous avez fourni des données au sujet du trafic de drogues dans les écoles primaires ou secondaires ou à proximité. Voilà qui est utile. Nous vous en remercions.

Ce que je ne vois pas — et je me demande si cette information existe — ce sont des statistiques montrant dans quelle mesure le crime organisé est impliqué dans ces infractions. Les témoignages que nous avons entendus de la part du ministre Nicholson, de représentants de la GRC hier et du Service de police d'Ottawa est que le commerce des drogues concerne le trafic, la production à des fins de trafic, l'importation et l'exportation et qu'il est sous la coupe du crime organisé.

Pourquoi ne nous avez-vous pas fourni d'information concernant le crime organisé, un aspect très important aux fins de notre étude, et ni des renseignements qui montreraient les tendances dans ce domaine? Je pense que cela nous donnerait la possibilité de replacer le projet de loi C-15 dans ce contexte. Possédez-vous ces renseignements? Si c'est le cas, pourquoi ne nous les avez-vous pas présentés?

**Mme Barr-Telford :** Je fais quelques commentaires et inviterai ensuite Mme Dauvergne à vous fournir d'autres éléments.

Nous ne disposons pas, à l'heure actuelle, d'éléments d'information que nous pouvons présenter au comité au sujet de la participation du crime organisé aux infractions reliées aux drogues. Nous avons toutefois essayé avec nos partenaires des services de police d'examiner les moyens de recueillir de façon fiable des données relatives au crime organisé. Il n'est pas facile de recueillir des statistiques fiables dans ce domaine. Nous avons travaillé sur ce sujet avec nos partenaires, mais nous ne sommes pas en mesure, à l'heure actuelle, de vous fournir des renseignements.

**Mme Dauvergne :** Je pense que cela résume très bien la situation. Nous avons constaté, il y a quelques années, qu'il existait une lacune, non seulement dans les renseignements reliés aux drogues, mais aussi pour les autres crimes, dans les données concernant le rôle que jouent les organisations criminelles dans tous ces crimes. Comme Mme Barr-Telford l'a déclaré, nous collaborons étroitement avec les services de police pour essayer de trouver la meilleure façon d'inclure avec précision cette information dans nos données. Il est parfois très difficile de découvrir la meilleure façon de mesurer ces éléments d'information, compte tenu de la complexité que soulève ce



persons and the extent of the types of violations that can go into one particular incident.

**Senator Wallace:** Yes. I would suggest that when you look at the trend in the code and new offences that are being created, there is very much a focus on organized crime. It has a definition. I think you will hear these types of questions come up even more in the future.

From the information I have, Criminal Intelligence Service Canada and Canada's 2008 *National Criminal Intelligence Estimate* suggest there are 900 organized crime groups operating in Canada. I present that to you as an example that there are obviously statistics that do exist. With respect to those trends, I think all of us would have the impression, and I think it is the reality, that organized crime is continuing to make its impression felt in the drug trade and how that impacts on our citizens. Anything you could provide us in the future on that would be relevant to us.

**Senator Milne:** I want to follow through. Senator Wallace has talked about the definition of organized crime, but is that definition used? Is one of your problems that the definition is not used uniformly across Canada or through the various police forces?

**Ms. Dauvergne:** As I mentioned, we began this work a few years back. Through consultations with police services and a variety of organizations, we came up with a uniform definition of what we would want to capture as being organized crime. Since establishing the definition, the difficulty is more in the complexity of the cases.

For example, something we could count as one incident could have stretched across two or three years of investigation with multiple branches of people being arrested or multiple types of crimes having occurred with multiple layers. We are working more on how to count that and accurately reflect that in our data. If we capture that as one incident, according to the police services, that is not an accurate reflection of what is happening in their services and through their investigations.

**Mr. Grimes:** With the court's data, it is possible only to identify whether or not a criminal organization was involved in the case, if there is also a charge under section 467.11, 467.12 or 467.13, which are the criminal organization charges in the Criminal Code. To date, there are very few of those charges in the data set.

**Senator Baker:** I would like to congratulate the witnesses and thank them for appearing. They did a most excellent job.

However, I am interested in something that does not appear to be here. In your charts you talk about the numbers "found guilty" or "deemed guilty," but you have no breakdown of the numbers who pled guilty, do you?

genre d'enquêtes. Nous essayons de résoudre divers éléments complexes, notamment la collecte de données sur le nombre des accusés et la gravité des types de violations reliés à chaque cas.

**Le sénateur Wallace :** Oui. Je pense que, si vous examinez les tendances du code et des nouvelles infractions qui sont créées, vous constaterez qu'elles sont axées principalement sur le crime organisé. Il y a une définition. Je pense que ce genre de question sera posé de plus en plus souvent à l'avenir.

D'après les renseignements dont je dispose, le Service canadien des renseignements criminels et l'*Appréciation nationale des renseignements criminels de 2008* indiquent que 900 groupes criminels environ opèrent au Canada. Je vous mentionne ces documents, parce qu'ils montrent qu'il existe, bien évidemment, certaines statistiques dans ce domaine. Pour ce qui est des tendances dont je parlais, je dirais que nous avons tous l'impression, et je crois que c'est également la réalité, que le crime organisé continue à faire sentir son action sur le commerce des drogues et que cela a des répercussions pour nos citoyens. Tout ce que vous pourriez nous fournir à l'avenir sur ce sujet nous intéresserait.

**Le sénateur Milne :** J'aimerais poursuivre sur ce point. Le sénateur Wallace a parlé de la définition de crime organisé, mais quelle est la définition utilisée? Un de vos problèmes vient-il du fait qu'il n'y a pas de définition uniforme dans l'ensemble du Canada ou dans les différents services de police?

**Mme Dauvergne :** Comme je l'ai mentionné, nous avons commencé ce travail il y a quelques années. Après consultation des services de police et de diverses organisations, nous avons adopté une définition uniforme qui comprend ce que nous considérons comme étant le crime organisé. Depuis que nous avons adopté cette définition, nous nous heurtons à une difficulté qui touche davantage la complexité des affaires.

Par exemple, des faits que nous qualifions d'incident peuvent s'être produits au cours d'une enquête qui a duré deux ou trois ans au sujet de différents groupes de personnes qui ont été arrêtées ou de différents genres de crimes commis par plusieurs groupes de personnes. Nous travaillons surtout sur la façon de quantifier ces choses et de les refléter avec précision dans nos données. Si nous parlons d'un incident, les services de police estiment que cela ne reflète pas exactement ce qui se passe dans leurs services et dans leurs enquêtes.

**M. Grimes :** Les données judiciaires permettent uniquement de savoir si une organisation criminelle est impliquée dans une affaire donnée et si une inculpation aux termes des articles 467.11, 467.12 ou 467.13, les dispositions du Code criminel relatives aux organisations criminelles, a été portée. Jusqu'ici, nos séries de données ne contiennent qu'un très petit nombre de ce genre d'accusations.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais féliciter les témoins et les remercier d'être venus. Ils ont fait de l'excellent travail.

Je m'intéresse toutefois à un aspect qui n'est pas abordé ici. Dans vos tableaux, vous parlez du nombre des déclarations de culpabilité, mais vous ne ventilez pas les chiffres relatifs à ceux qui ont plaidé coupables, n'est-ce pas?

**Mr. Grimes:** There are none in the charts. For the most part within criminal courts, 90 per cent of those with a guilty finding also have a guilty plea.

**Senator Baker:** That is a fascinating statistic.

**The Chair:** I thought I remembered a slightly different figure. Is that drugs or just in general?

**Mr. Grimes:** In general.

**Senator Baker:** It is 90 per cent. That is why it is said a guilty plea is the grease of our court system. You cannot exist without the option of these cases, the numbers of cases of guilty pleas; 90 per cent plead guilty. Of course, with minimum sentences, that number would be reduced substantially.

My second question is in relation to the Controlled Drugs and Substances Act and your slides. You said that 65 per cent of people appearing in court were found guilty or pled guilty. Then you said 30 per cent have either had a judicial stay entered, a stay brought on by the Crown or a dismissal of the case and a lifting of the charges. That makes 95 per cent — 30 per cent and 65 per cent — so we are missing 5 per cent.

Do we have numbers of those who were found to be innocent at the conclusion of the trial? Do you have any figures on that?

**Mr. Grimes:** We have those numbers, and I can try to find them for you. They are in the supplemental tables. I am sorry the tables are not numbered. It is quite an extensive deck. Would you like me to count the pages?

**Senator Baker:** That is all right. Just give us the numbers. You are on the record.

**Mr. Grimes:** There are a number of cases completed in adult criminal court, and there are numbers provided for CDSA sections 4, 5, 6 and 7 by type of final decision in court. I will deal just with the percentages.

For CDSA section 5 in 2006-07, 1 per cent were acquitted. This is a different breakdown than what we had in our slides. Fifty-three per cent were found guilty or pled guilty; 45 per cent were stayed, withdrawn, dismissed or discharged; and 1 per cent were other decisions.

**Senator Baker:** Yes.

**Senator Nolin:** What page does that appear on?

**The Chair:** It follows immediately after the page referring to slide 12. I think that is the table we are looking at.

**Ms. Barr-Telford:** It is fourth from the end.

**The Chair:** That is different, then.

**M. Grimes :** Ils ne sont pas dans les tableaux. Dans l'ensemble, devant les tribunaux pénaux, 90 p. 100 des condamnés ont plaidé coupables.

**Le sénateur Baker :** C'est un chiffre fascinant.

**La présidente :** Je croyais que ce chiffre était légèrement différent. S'agit-il des drogues ou de tous les crimes?

**M. Grimes :** De tous les crimes.

**Le sénateur Baker :** Il est de 90 p. 100. C'est la raison pour laquelle j'affirme généralement que le plaider de culpabilité est un élément essentiel du fonctionnement de notre système judiciaire. Il n'est pas possible de fonctionner sans cette option, sans tous ces plaidoyers de culpabilité; 90 p. 100 des accusés plaident coupables. Bien sûr, avec les peines minimales, ce chiffre va certainement diminuer sensiblement.

Ma deuxième question concerne la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et vos diapositives. Vous dites que 65 p. 100 des personnes qui comparaissent devant un tribunal ont été déclarées coupables ou ont plaidé coupables. Vous affirmez ensuite que 30 p. 100 des affaires ont donné lieu à une suspension des poursuites, ordonnée par le juge ou par la Couronne, à un rejet des poursuites ou à un retrait des accusations. Cela fait 95 p. 100 — 30 p. 100 plus 65 p. 100 — il manque donc 5 p. 100.

Avons-nous le nombre de personnes qui ont été déclarées innocentes à la fin du procès? Avez-vous des données sur cet aspect?

**M. Grimes :** Nous avons ces données, et je vais essayer de vous les trouver. Ils se trouvent dans les tableaux supplémentaires. Je suis désolé que les tableaux ne soient pas numérotés. C'est un document assez volumineux. Voulez-vous que je compte les pages?

**Le sénateur Baker :** Non. Donnez-nous seulement les chiffres. Tout cela figurera dans le compte rendu.

**M. Grimes :** Il y a le nombre de causes instruites par les tribunaux pénaux pour adultes, et il y a les chiffres correspondant aux articles 4, 5, 6 et 7 de la LDS répartis selon le type de décision finale prise par les tribunaux. Je veux simplement parler des pourcentages.

En 2006-2007, pour l'article 5 de la LDS, 1 p. 100 des causes ont donné lieu à un acquittement. C'est une répartition qui diffère de celle que nous avons présentée dans nos diapositives. Cinquante-trois pour cent des accusés ont été déclarés ou ont plaidé coupables; 45 p. 100 des accusations ont été suspendues, retirées, rejetées ou absoutes; et il reste 1 p. 100 pour les autres décisions.

**Le sénateur Baker :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Sur quelle page cela figure-t-il?

**La présidente :** Cela suit immédiatement la page qui fait référence à la diapositive 12. Je crois que c'est le tableau que nous examinons.

**Mme Barr-Telford :** C'est le quatrième à partir de la fin.

**La présidente :** C'est donc un autre.



**Senator Baker:** That is fine. That is good.

**Mr. Grimes:** For CDSA section 6 in 2006-07, once again, in adult criminal court: 75 per cent guilty; 0 per cent acquitted; 23 per cent stayed, withdrawn, dismissed or discharged; and 2 per cent other. For section 7: 76 per cent guilty; 1 per cent acquitted; 22 per cent stayed, withdrawn, dismissed or discharged; 1 per cent other.

Would you like the numbers for youth court?

**Senator Baker:** Yes, for the last year would be nice. Do you have that?

**Mr. Grimes:** I do have that.

**Senator Baker:** This is fascinating.

**Mr. Grimes:** I have the numbers for possession as well. Do you want those as well?

**Senator Baker:** It does not matter; go ahead.

**Mr. Grimes:** For CDSA section 5, 2006-07, in youth court: 56 per cent guilty; 2 per cent acquitted; 42 per cent stayed, withdrawn, dismissed or discharged; 0 per cent other decision.

**Senator Baker:** That was section 5 you just provided. You skipped section 4, possession.

**Mr. Grimes:** Yes, I did skip section 4.

**Senator Baker:** Now you are doing trafficking?

**Mr. Grimes:** I did not do section 4 for adults, either. I will go back to that.

**Senator Baker:** That is all right.

**Mr. Grimes:** CDSA section 6, 2006-07, in youth court: 86 per cent guilty; 0 per cent acquitted; 14 per cent stayed, withdrawn, dismissed or discharged; 0 per cent other decisions.

CDSA section 7, 2006-07, in youth court: 54 per cent guilty; 5 per cent acquitted; 41 per cent stayed, withdrawn, dismissed or discharged; 0 per cent other decisions.

Would you like the rates for possession?

**Senator Baker:** No, that is fine. We know it is there and we can search for it.

There is one caveat to this that I would say, my personal opinion: the high numbers of cases where the charges are withdrawn are usually instances where the Crown more or less folds its case and comes to the judge and stops the prosecution. Stays and withdrawal of charges by the Crown usually indicate

**Le sénateur Baker :** Cela me convient. C'est très bien.

**M. Grimes :** En 2006-2007, pour l'article 6 de la LDS, encore une fois, devant les tribunaux pénaux pour adultes : 75 p. 100 des accusés ont été déclarés coupables; aucun n'a été acquitté; 23 p. 100 des accusations ont été suspendues, retirées, rejetées ou absoutes et 2 p. 100 pour les autres. Pour l'article 7 : 76 p. 100 des accusés ont été déclarés coupables; 1 p. 100 ont été acquittés; 22 p. 100 des accusations ont été suspendues, retirées, rejetées ou absoutes; 1 p. 100 pour les autres.

Voulez-vous les chiffres pour les tribunaux pour adolescents?

**Le sénateur Baker :** Oui, j'aimerais bien les avoir pour l'année dernière. Avez-vous ces chiffres?

**M. Grimes :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Voilà qui est fascinant.

**M. Grimes :** J'ai également les chiffres pour les possessions. Les voulez-vous aussi?

**Le sénateur Baker :** Ce n'est pas important, allez-y.

**M. Grimes :** En 2006-2007, pour l'article 5 de la LDS, devant les tribunaux pour adolescents : 56 p. 100 des accusés ont été déclarés coupables; 2 p. 100 ont été acquittés; 42 p. 100 des accusations ont été suspendues, retirées, rejetées ou absoutes; 0 p. 100 d'autres décisions.

**Le sénateur Baker :** Vous venez de présenter les chiffres pour l'article 5. Vous avez sauté l'article 4, la possession.

**M. Grimes :** Oui, j'ai sauté l'article 4.

**Le sénateur Baker :** Allez-vous maintenant parler de trafic?

**M. Grimes :** Je n'ai pas non plus présenté les chiffres pour l'article 4 pour les adultes. J'y reviendrai.

**Le sénateur Baker :** C'est très bien.

**M. Grimes :** En 2006-2007, pour l'article 6 de la LDS, devant les tribunaux pour adolescents : 86 p. 100 des accusés ont été déclarés coupables; aucun n'a été acquitté; 14 p. 100 des accusations ont été suspendues, retirées, rejetées ou absoutes; 0 p. 100 pour les autres décisions.

En 2006-2007, pour l'article 7 de la LDS, devant les tribunaux pour adolescents : 54 p. 100 des accusés ont été déclarés coupables; 5 p. 100 ont été acquittés; 41 p. 100 des accusations ont été suspendues, retirées, rejetées ou absoutes; 0 p. 100 pour les autres décisions.

Voulez-vous les pourcentages pour la possession?

**Le sénateur Baker :** Non, c'est très bien. Nous savons où cela se trouve et nous pourrions faire une recherche.

J'aimerais toutefois faire une mise en garde, c'est du moins mon opinion personnelle : le nombre élevé d'affaires dans lesquelles les accusations ont été retirées correspond habituellement à des affaires où la Couronne abandonne les poursuites, comparaît devant le juge et met un terme aux

that the Crown does not have a sufficient case to continue. Thank you very much.

**Senator Joyal:** Thank you for your contribution to our study.

My question relates to page 12 of your general presentation, which refers to the supplemental table in the additional documentation corresponding to slide 12 where you give a breakdown of the length of custody.

As you know, Bill C-15, on page 3 and at the top of page 4, lists a series of sentence lengths different from the statistics you have given us today. On slide 12 you have 1 month or less, and then 1 to 12 months and so forth.

**Mr. Grimes:** That is right. They do roll up, though. They roll up into that greater than 1 to 12 months.

**Senator Joyal:** Is it possible, through the statistics you have, to have a projection of what changes would be brought to all the scales that you have in the different colours if Bill C-15 were adopted? In other words, what kind of results would we have in the future on the basis of the length of sentences included in Bill C-15?

**Mr. Grimes:** It is difficult for us to do any projections with the criminal court data because we do not have information on all the various aggravating and mitigating factors associated with the cases. We are dealing with imperfect information when trying to estimate the things a judge is considering. Doing a projection using the court data would be extremely difficult.

**Senator Joyal:** Even so, you can certainly redraft the scales on the basis of the statistics that you have on the supplemental table here and how that would have been represented if the bill had been in force in 2006-07.

**Mr. Grimes:** Assuming that everyone receives the minimum sentence.

**Senator Joyal:** Exactly. You do not need to answer today, because I know the question needs some rejigging of the statistics, but it would give us an idea of what the chart could have looked like in 2006-07.

**Mr. Grimes:** The aggravating factors we do have available within the case are whether there is a violent offence also in the case.

**Senator Joyal:** Of course. As you know, the first section of the bill deals with that.

**Mr. Grimes:** Also whether or not there is a weapons offence. We have defined that very broadly; it includes all the sections under Part III of the code plus the 10 offences with the mandatory minimum of 4 years. All of those have been included in those estimates. There are 1,200 such cases. Yes, we can go back and try to produce something.

poursuites. Les suspensions et les retraits d'accusations par la Couronne montrent habituellement que la Couronne n'avait pas de preuves suffisantes pour continuer les poursuites. Je vous remercie.

**Le sénateur Joyal :** Merci de votre apport à notre étude.

Ma question concerne la page 12 de votre exposé général, qui fait référence au tableau supplémentaire du document annexe qui correspond à la diapositive 12 dans laquelle vous présentez la répartition de la durée de l'emprisonnement.

Comme vous le savez, à la page 3 et en haut de la page 4, le projet de loi C-15 énumère une série de durées des peines d'emprisonnement qui diffère des statistiques que vous avez fournies aujourd'hui. Sur la diapositive 12, vous parlez d'un mois au moins et ensuite d'un mois à 12 mois et la suite.

**M. Grimes :** C'est exact. Ces chiffres sont toutefois cumulatifs. On les retrouve dans la catégorie emprisonnement d'un à 12 mois.

**Le sénateur Joyal :** Est-il possible de prévoir, grâce aux statistiques que vous possédez, les changements qu'introduirait l'adoption du projet de loi C-15 dans les échelles que vous représentez par des couleurs différentes? Autrement dit, quels seraient les résultats que nous obtiendrions à l'avenir en nous basant sur la durée des peines prévues par le projet de loi C-15?

**M. Grimes :** Il nous est difficile de faire des prévisions à partir des données relatives aux tribunaux pénaux, parce que nous n'avons pas de renseignements sur les diverses circonstances aggravantes et atténuantes associées aux différentes causes. Lorsque nous essayons de prévoir les éléments dont les juges tiennent compte, nous obtenons des renseignements peu fiables. Il serait extrêmement difficile de faire des prévisions en utilisant les données judiciaires.

**Le sénateur Joyal :** Vous pourriez quand même modifier les échelles en vous fondant sur les statistiques qui se trouvent dans le tableau supplémentaire pour savoir quelle serait la situation si le projet de loi avait été en vigueur en 2006-2007.

**M. Grimes :** En tenant pour acquis que tous les condamnés reçoivent la peine minimale.

**Le sénateur Joyal :** Exactement. Vous n'avez pas besoin de nous fournir la réponse aujourd'hui, parce que je sais qu'il va vous falloir modifier les statistiques, mais cela nous donnerait une idée de ce que ce tableau aurait été en 2006-2007.

**M. Grimes :** Les circonstances aggravantes que nous possédons dans toutes ces affaires concernent uniquement la présence d'une infraction reliée à la violence.

**Le sénateur Joyal :** Bien sûr. Comme vous le savez, le premier article du projet de loi traite de cet aspect.

**M. Grimes :** Également du fait qu'il y a eu une infraction reliée aux armes. Nous avons défini cette catégorie de façon très large; elle comprend tous les articles de la partie III du code plus les 10 infractions qui emportent une peine minimale de quatre ans. Tous ces éléments ont été inclus dans ces prévisions. Il y a 1 200 causes de ce genre. Oui, nous pouvons reprendre les chiffres et essayer de produire quelque chose.



**Senator Joyal:** It is not to take it by a fraction of percentages; it is just to give us an idea of what the picture would generally be.

**Ms. Barr-Telford:** Regarding the 1,200 cases Mr. Grimes referred to, we could provide to the committee a table that shows how we arrived at that particular figure and whatever criteria we can place around it.

It is extremely difficult for us to come up with any one number that would summarize for you the impact in its totality. There are missing pieces of information, from our point of view, on when the penalties would be at play. That is difficult.

What we can do for the committee is provide information in table format that shows the number of guilty cases, for example with a violent charge. We can also show the number of guilty cases not only with a violent or a weapons charge but with a guilty finding on a weapons or violent charge, if the committee would find that helpful.

**Mr. Grimes:** For those 1,200 cases, I could identify and provide a table showing the sentence as it exists now.

**Senator Joyal:** That would be very helpful. I am looking at Chart 7 now and at section 1 of the bill at the top of page 2, which establishes a minimum punishment of two years for a person who committed the offence near a school, near school grounds or near any other public place usually frequented by persons under the age of 18 years.

Of course, if I look at Chart 7, there is elementary and secondary school, 3.3 per cent; residence is excluded; bar is excluded. I am trying to understand the impact of that section on the information you are giving us on Chart 7.

**Mr. Grimes:** We need to be clear that those two charts — the chart on the sentencing and the chart you just referenced — are from different data sources. For the criminal court data, we do not have any information on the location of the offence or the characteristics of the victim. We do not have that information. It really is just whether there was a violent offence and whether there was a weapons offence.

**Senator Joyal:** You cannot give us more detailed information about that chart in relation to that section of the bill I am referring to?

**Ms. Barr-Telford:** No, we cannot.

**Senator Baker:** On a point of order. I am sorry, Madam Chair, but I think Senator Joyal omitted that in the chart there is also “public place.” That is the exact wording. That is the terminology in that section Senator Joyal was referring to.

Where did you get the definition of “public place”?

**Le sénateur Joyal :** Nous ne voulons pas obtenir des fractions de pourcentage; nous voulons simplement avoir une idée générale de ce que serait la situation.

**Mme Barr-Telford :** Pour ce qui est des 1 200 causes auxquelles M. Grimes fait référence, nous pourrions remettre au comité un tableau qui montrerait comment nous sommes arrivés à ce chiffre particulier en ajoutant quand nous le pouvons les critères applicables.

Il me serait extrêmement difficile de vous fournir un chiffre qui résumerait pour vous les répercussions globales de ce projet de loi. Il nous manque des éléments d'information, d'après nous, notamment sur les peines. C'est ce qui complique les choses.

Nous pourrions, par contre, fournir au comité des données sous forme de tableau qui indiqueraient le nombre des causes ayant donné lieu à une condamnation associée par exemple à une infraction violente. Nous pouvons également montrer le nombre des causes ayant donné lieu à une condamnation associée non seulement à une accusation reliée à la violence ou aux armes, mais à une condamnation pour une telle accusation, si le comité l'estime utile.

**M. Grimes :** Pour ces 1 200 causes, je pourrais vous présenter un tableau indiquant les peines telles qu'elles existent actuellement.

**Le sénateur Joyal :** Voilà qui serait fort utile. J'examine en ce moment le tableau 7 ainsi que l'article 1 du projet de loi en haut de la page 2, qui prévoit une peine minimale de deux ans pour la personne qui a commis une infraction près d'une école, sur un terrain d'école ou dans tout autre lieu public normalement fréquenté par des personnes de moins de 18 ans.

Bien sûr, si je regarde le tableau 7, il y a l'école primaire ou secondaire pour 3,3 p. 100; la résidence est exclue, le bar est exclu. J'essaie de comprendre l'effet qu'aurait cet article sur l'information que vous nous donnez avec le tableau 7.

**M. Grimes :** Il faut bien comprendre que ces deux tableaux — le tableau concernant les peines et celui auquel vous venez de faire référence — utilisent des sources de données différentes. Pour les données judiciaires pénales, nous ne disposons pas de renseignements sur le lieu où a été commise l'infraction ni sur les caractéristiques de la victime. Nous ne disposons pas de cette information. Nous savons uniquement s'il y a eu une infraction violente ou une infraction reliée aux armes.

**Le sénateur Joyal :** Vous ne pouvez pas nous fournir des renseignements plus détaillés au sujet de ce tableau par rapport à l'article du projet de loi auquel je fais référence?

**Mme Barr-Telford :** Non, nous ne pouvons pas.

**Le sénateur Baker :** J'invoque le Règlement. Excusez-moi, madame la présidente, mais je pense que le sénateur Joyal n'a pas mentionné que le tableau présentait également les infractions commises dans un « endroit public ». C'est l'expression exacte. C'est la terminologie utilisée dans l'article auquel faisait référence le sénateur Joyal.

Où avez-vous obtenu cette définition d'« endroit public »?

**Senator Joyal:** If I may comment on Senator Baker's question, I asked myself the same question. When I was looking at that paragraph of the bill and the definition in the charts, I tried to match the two so I could understand the impact of that section of the bill.

**Senator Milne:** "Public place" includes the first eight feet of my front lawn.

**Senator Joyal:** It is a street, a parking lot, a park.

**The Chair:** How did you arrive at the definition of "public place"?

**Ms. Dauvergne:** As Mr. Grimes mentioned, this information comes from police services. This is our police-reported drug offence data. We capture up to about 20 or 21 different locations. I could break this out further. To put the data into a more presentable format, we group the categories into logical and appropriate categories; basically, we look at various locations that have similar characteristics.

The first bar, which is says "public place," would be those locations occurring outside but not on a private property, which is what the second bar is. Residence would be people's homes, on your lawn, in your backyard.

**Senator Milne:** But eight feet in, because the town road allowance comes eight feet up on my front lawn.

**Ms. Dauvergne:** If the committee is interested, I can give you a detailed definition of how each is defined.

**The Chair:** That would be helpful, because the bill does get into "public place."

We are well into overtime.

**Senator Campbell:** Perhaps we could have the witnesses back again.

**Senator Joyal:** In Chart 2, the statistics on the right-hand side, possession has increased; trafficking has been pretty stable in the last five years; and import, export, and production have decreased. I am trying to understand how that could happen.

Would it be because police forces are concentrating on import and export? We heard from the RCMP last night. They concentrate on trafficking. As Senator Nolin said, possession involves all users — that is, the general public — while trafficking and import and export involve, as Senator Wallace said, organized crime.

I am trying to understand the phenomenon behind those statistics. Do they reflect the police's priorities for intervention? The police witnesses last night told us that they decide where they

**Le sénateur Joyal :** Si vous me permettez de faire un commentaire sur la question du sénateur Baker, je me suis posé moi-même cette question. Lorsque j'ai examiné cet alinéa du projet de loi et la définition contenue dans les tableaux, j'ai essayé de les comparer de façon à comprendre quel serait l'impact de cet article du projet de loi.

**Le sénateur Milne :** « Endroit public » comprend les huit premiers pieds de ma pelouse devant ma maison.

**Le sénateur Joyal :** C'est une rue, un terrain de stationnement, un parc.

**La présidente :** Comment avez-vous défini « endroit public »?

**Mme Dauvergne :** Comme M. Grimes l'a mentionné, ces données proviennent des services de police. Ce sont les données relatives aux infractions reliées aux drogues rapportées par la police. Nous saisissons des données concernant 20 à 21 lieux différents. Je pourrais ventiler davantage ces données. Pour présenter les données selon un format plus compréhensible, nous regroupons les catégories en des catégories logiques et appropriées; pour l'essentiel, nous choisissons des lieux qui possèdent des caractéristiques semblables.

La première colonne, sous le titre « endroit public », comprend les infractions commises dans des lieux situés à l'extérieur, mais non pas sur une propriété privée, qui concerne la deuxième colonne. Résidence regroupe les logements des gens, votre pelouse et votre cour arrière.

**Le sénateur Milne :** Mais jusqu'à huit pieds, parce que la servitude municipale comprend jusqu'à huit pieds de ma pelouse.

**Mme Dauvergne :** Si le comité le souhaite, je pourrais lui fournir une définition détaillée de chacune de ces catégories.

**La présidente :** Cela serait utile, parce que le projet de loi parle d'« endroit public ».

Nous avons largement dépassé l'horaire.

**Le sénateur Campbell :** Nous pourrions peut-être demander aux témoins de revenir.

**Le sénateur Joyal :** Dans le tableau 2, les statistiques figurant à droite montrent que les infractions de possession ont augmenté; le trafic est demeuré relativement stable depuis cinq ans tandis que l'importation, l'exportation et la production ont diminué. J'essaie de comprendre comment cela a pu se produire.

Serait-ce parce que les forces policières concentrent leurs efforts sur l'importation et l'exportation? Nous avons entendu des membres de la GRC hier soir. Ils concentrent leurs efforts sur le trafic. Comme le sénateur Nolin l'a déclaré, la possession vise tous les consommateurs — c'est-à-dire, la population en général — tandis que le trafic, l'importation et l'exportation impliquent, comme le sénateur Wallace l'a dit, le crime organisé.

J'essaie de comprendre le phénomène que reflètent ces statistiques. Est-ce qu'elles reflètent les priorités des services de police en matière d'intervention? Les policiers qui ont témoigné



will focus their resources. They said they go to the source of bigger crimes.

**Ms. Barr-Telford:** The trends you see in the graphs do reflect police-reported incidents. They tell us what has been entered into the system from the policing perspective. With respect to drug offence crimes, these trends can be impacted by differing and changing police enforcement practices. If there are changing enforcement practices that may divert resources either to or away from a particular type of criminal incident, we could see that impact in the data. That is true.

There are offence types where that also tends to be the case. Criminal Code traffic offences, such as impaired driving, can be very much impacted by differing and changing police enforcement practices.

[Translation]

**The Chair:** Senator Carignan? No more than a minute, please.

**Senator Carignan:** It will not be long, because the supplementary of Senator Joyal told me what I wanted. Because of the various attenuating factors, I understand that it is impossible to predict with a small margin of error what could happen with the adoption of Bill C-15, because you are missing a lot of basic information. This has answered my question.

**The Chair:** And the answer is in fact yes, if I understood correctly.

**Senator Carignan:** Exactly.

[English]

**Senator Milne:** Senator Wallace cited statistics that we do not have before us. Could he table them for us all to look at?

**Senator Wallace:** If I had them, I would. It was information given to me. I can follow up on that, but I do not have it with me.

**The Chair:** It is always helpful, when statistics are referred to, for everyone to have them.

**Senator Wallace:** I was not giving evidence.

**The Chair:** No, we know that.

**Senator Wallace:** I will follow up on that.

**The Chair:** To the extent you can so that we all operate on the same information, it would be helpful.

I wish to thank you, Ms. Barr-Telford, Ms. Dauvergne and Mr. Grimes. We will probably be inviting you back, because I suspect that as we continue our work on this bill more questions will arise that we will want to ask you.

**Ms. Barr-Telford:** Thank you.

hier soir nous ont déclaré qu'ils décidaient des secteurs sur lesquels ils allaient concentrer leurs ressources. Ils ont déclaré qu'ils s'attaquaient aux sources des crimes les plus importants.

**Mme Barr-Telford :** Les tendances que vous voyez dans ces graphiques reflètent effectivement les cas rapportés par la police. Ils indiquent les cas qui ont été introduits dans le système du point de vue de la police. Pour ce qui est des crimes reliés aux drogues, ces tendances peuvent être influencées par le fait que les pratiques policières en matière d'application peuvent varier ou changer. Lorsque des services policiers changent leurs pratiques en matière d'application de la loi, et concentrent leurs ressources sur un type particulier d'infraction pénale, cela pourrait se refléter sur les données. C'est exact.

Il existe d'autres types d'infractions pour lesquels le même phénomène joue. Les infractions du Code criminel en matière de conduite, comme la conduite avec facultés affaiblies, sont très influencées par les variations et les changements introduits dans les pratiques policières en matière d'application de la loi.

[Français]

**La présidente :** Sénateur Carignan? Une question de pas plus d'une minute.

**Le sénateur Carignan :** Elle ne durera pas parce que la question supplémentaire du sénateur Joyal m'a éclairé. À cause de l'ensemble des facteurs atténuants, je comprends que c'est impossible de faire un pronostic avec une petite marge d'erreur de ce que cela pourrait être avec l'adoption du projet de loi C-15, parce qu'il y a beaucoup de données que vous n'avez pas comme information de base. Donc cela a répondu à ma question.

**La présidente :** Et la réponse est effectivement oui, si j'ai bien compris.

**Le sénateur Carignan :** En effet.

[Traduction]

**Le sénateur Milne :** Le sénateur Wallace cite des statistiques que nous n'avons pas. Pourrait-il nous les remettre pour que nous puissions tous les examiner?

**Le sénateur Wallace :** Si je les avais, je vous les donnerais. Ce sont des renseignements qui m'ont été donnés. Je peux essayer d'en trouver la source, mais je ne les ai pas avec moi.

**La présidente :** Lorsqu'on cite des statistiques, il est toujours utile que les membres du comité les possèdent.

**Le sénateur Wallace :** Je ne témoignais pas.

**La présidente :** Non, nous le savons.

**Le sénateur Wallace :** Je vais faire un suivi sur cette question.

**La présidente :** Si vous le pouvez, cela serait utile, car nous disposerions alors tous des mêmes renseignements.

Je vous remercie, madame Barr-Telford, madame Dauvergne et monsieur Grimes. Nous allons probablement vous inviter à revenir, parce que je soupçonne que la suite de l'étude de ce projet de loi va soulever des questions que nous aimerions vous poser.

**Mme Barr-Telford :** Merci.

**The Chair:** We are very pleased to have with us again, from the Canadian Association of Crown Counsel, Mr. Jamie Chaffe, who is the president of the association.

Your input is particularly valuable to us, Mr. Chaffe, because your association represents people who have a unique viewpoint.

**Jamie Chaffe, President, Canadian Association of Crown Counsel:** The Canadian Association of Crown Counsel, CACC, is comprised of organizations of Crown prosecutors and civil lawyers employed by the Crown in the federal government and each of the provinces. These member organizations represent the front-line prosecutors in each province and in the federal Public Prosecution Service of Canada. We strive to represent the interests of these prosecutors to their respective ministries of justice and to the justice system at large on a national level. As such, we are delighted to be here to give evidence with respect to Bill C-15.

I want to make it clear that when the CACC comments on proposed legislation, it strives to do so from an apolitical, non-partisan perspective. As befits the quasi-judicial role of Crown attorneys in the criminal justice system, we do not comment on whether a particular proposed change to the law reflects good or bad policy but strive to provide input on the likely systemic impact of the proposed change on the ground from the perspective of a front-line prosecutor. We are strongly of the view that this perspective is critical to your work in making effective criminal law.

In preparation for these submissions, each provincial and federal prosecuting attorneys association was canvassed regarding its views on the likely impact on the ground of Bill C-15. We have tried to analyze and predict the impact of Bill C-15 on the following practical areas of day-to-day practice in Canadian criminal courts. I will briefly review what we believe the impact will be.

Bill C-15 would likely increase the frequency and duration of judicial interim release — bail — hearings for accused facing the charges for which Bill C-15 would create a reverse onus. The reverse onus would make it less likely for Crown attorneys or federal prosecutors to consent to bail, thereby triggering more bail hearings.

By far the greatest impact, from the perspective of all the associations across the country, would be the impact on plea negotiations and trial rate. Bill C-15 would create new minimum jail terms for persons charged under the CDSA. All jurisdictions are of the view that these mandatory minimum sentences will reduce guilty pleas and increase the rate at which matters go to trial on the charges affected by Bill C-15.

**La présidente :** Nous sommes très heureux d'accueillir à nouveau M. Chaffe, président de l'Association canadienne des juristes de l'État.

Votre point de vue nous est particulièrement précieux, monsieur Chaffe, parce que votre association représente des personnes qui ont une perspective unique.

**Jamie Chaffe, président, Association canadienne des juristes de l'État :** L'Association canadienne des juristes de l'État, ACJE, se compose des associations de procureurs de la Couronne et de juristes et de notaires de l'État aux niveaux fédéral et provincial. Ces associations représentent les procureurs de première ligne de chaque province et du Service des poursuites pénales du Canada. Nous nous efforçons de défendre les intérêts des procureurs auprès de leurs ministères de la justice et du système juridique tout entier au niveau national. À ce titre, nous sommes ravis de l'occasion qui nous est donnée de témoigner au sujet du projet de loi C-15.

Je tiens à préciser que, lorsque l'ACJE fait des commentaires au sujet d'un projet de loi, elle le fait d'un point de vue apolitique et impartial. Vu la nature quasi judiciaire du rôle des procureurs de la Couronne dans le système de justice pénale, nous ne nous prononçons pas sur le point de savoir si un changement proposé est une bonne ou une mauvaise politique, mais nous cherchons à faire ressortir les conséquences probables qu'il aura pour le système sur le terrain, du point de vue d'un procureur de première ligne. Nous croyons fermement que cette perspective vous est essentielle au moment de modifier le droit pénal.

En prévision de ces commentaires, nous avons consulté les associations provinciales et nationales des procureurs de l'État sur les incidences concrètes probables du projet de loi C-15. Nous avons essayé d'analyser et de prévoir l'impact du projet de loi C-15 sur les aspects concrets suivants de la pratique canadienne des tribunaux pénaux canadiens. Je vais vous décrire brièvement les répercussions que nous entrevoyons.

Le projet de loi C-15 augmentera probablement la fréquence et la durée des enquêtes sur la mise en liberté provisoire — cautionnement — pour les personnes accusées d'infractions pour lesquelles le projet de loi inverse la charge de la preuve. Avec cette clause de renversement du fardeau de la preuve, il est probable que les procureurs de la Couronne et les poursuivants fédéraux seront plus réticents à accorder un cautionnement, ce qui multipliera le nombre des enquêtes sur cautionnement.

De loin, le principal effet de ce projet de loi, du point de vue de toutes les associations canadiennes, serait son effet sur les marchandages de plaidoyer et le nombre des procès. Le projet de loi C-15 crée de nouvelles peines de prison minimales pour les personnes accusées aux termes de la LDS. Les provinces et les territoires sont tous d'avis que ces peines minimales obligatoires auront pour effet de réduire le nombre des plaidoyers de culpabilité et d'augmenter le nombre des procès relatifs aux infractions visées par le projet de loi C-15.



We also expect that Bill C-15 will increase the workload at the sentencing hearing stage, and of course we anticipate that there will be more work for our trial prosecutors and appeal Crown prosecutors as the new provisions are challenged constitutionally.

Bill C-15, as with other recent Criminal Code amendments that have enshrined new offences, new mandatory minimum sentences and new procedures for dangerous offender designations, will lead to a significantly increased trial rate and fewer guilty pleas.

In jurisdictions that have workloads that are already over capacity and where there is a significant delay between the date of charge and detention and trial date, Bill C-15 could result in a necessary adjustment of sentencing incentives. In these overburdened jurisdictions, Crown prosecutors and pretrial judges may well need to offer lower sentences or diversion to offenders charged with other offences to compensate for the reduction of trial capacity caused by this new, added trial load.

Where such work pressures exist, prosecutors will need to create trial capacity and will likely do so by triaging non-violent cases out of the trial courts, usually cases that involve offences against property, cases that involve theft, fraud, possession of stolen property, break and enter, for example.

Absent a significant increase in funding to add sufficient criminal justice infrastructure for more prosecutors, courts, judges, probation and parole officers and corrections, these new provisions represent a new focus for the criminal justice system that would necessarily be resourced at the expense of prosecutions of other criminal offences.

Unless a significant part of the \$67.7 million said to be committed to the Enforcement Action Plan is earmarked for the above-noted criminal justice infrastructure, the added workload created by Bill C-15 would have an impact on front-line prosecutors, particularly the federal Public Prosecution Service, which conducts a higher proportion of these types of charges as part of their everyday work. Given that most jurisdictions in Canada currently have formal or informal hiring freezes on and are not regularly, if at all, backfilling prosecutorial positions for people who have retired or people who have gone on leave, these added resources would be even more critically important now.

When I am talking about criminal justice capacity, I am not just talking about having enough Crown prosecutors to deal with the volume of charges. We are also talking about the expertise and experience of those prosecutors, their ability.

Because the federal Public Prosecution Service conducts a higher proportion of the offences that are directly impacted by Bill C-15, I cannot let the events of last week go without

Nous nous attendons également à ce que ce projet de loi alourdisse la charge de travail à l'étape de la détermination de la peine et, bien sûr, nous prévoyons qu'il occasionnera un surcroît de travail aux procureurs de première instance en appel quand la constitutionnalité des nouvelles dispositions sera contestée devant les tribunaux.

Comme les autres lois modifiant le Code criminel qui ont récemment créé des infractions, le projet de loi C-15 instaure des peines minimales obligatoires et de nouvelles procédures de désignation de délinquant dangereux, ce qui va faire augmenter sensiblement le nombre des procès et réduira celui des plaidoyers de culpabilité.

Dans les provinces et les territoires qui sont déjà engorgés et où il s'écoule passablement de temps entre la date de l'accusation et de la détention et celle du procès, le projet de loi C-15 risque de modifier les priorités en matière de détermination de la peine. Devant ces tribunaux surchargés, les procureurs de la Couronne et les juges d'avant procès seront peut-être amenés à offrir des allègements de peine ou la déjudiciarisation aux personnes accusées d'autres infractions pour faire face à l'augmentation de la charge de travail des tribunaux découlant des nouvelles dispositions.

Lorsque de telles pressions se feront sentir, les procureurs de la Couronne devront essayer de désengorger les tribunaux et y parviendront probablement en soustrayant les affaires concernant des infractions non violentes aux tribunaux de première instance, habituellement des affaires reliées à des infractions contre les biens, comme le vol, la fraude, la possession de biens volés, l'introduction par effraction, par exemple.

À moins d'une coûteuse expansion de l'infrastructure judiciaire et du nombre des procureurs, des tribunaux, des juges, des agents de libération conditionnelle et des agents correctionnels, ces nouvelles dispositions imposeront au système de justice pénale un surcroît de travail qui risque de compromettre les poursuites visant les autres infractions pénales.

À moins qu'une part importante du montant de 67,7 millions de dollars qui doit être affecté au Plan d'action en matière d'application de la loi ne serve à l'expansion précitée du système de justice pénale, le surcroît de travail occasionné par le projet de loi C-15 aura un impact sur les procureurs de première ligne, notamment ceux du Service des poursuites pénales du Canada, à qui échoient le plus grand nombre de ces accusations. Compte tenu du fait que la plupart des provinces et territoires canadiens ont décrété un gel d'embauche, officiel ou non, et ne remplacent pas régulièrement ou pas du tout, les procureurs partis à la retraite ou en congé, il serait encore plus essentiel aujourd'hui de disposer de ressources accrues.

Lorsque je parle de la capacité du système de justice pénale, je ne parle pas uniquement du fait qu'il faut disposer de suffisamment de procureurs de la Couronne pour s'occuper de toutes les accusations. Nous parlons également de l'expertise et de l'expérience de ces procureurs ainsi que de leur capacité.

Le Service des poursuites pénales du Canada prend en charge la majeure partie des infractions qui sont directement touchées par le projet de loi C-15, et je ne peux laisser passer les

comment. The question for this board, for me, will be whether there is adequate capacity to prosecute very serious drug cases. We certainly take the legislation and intent in good faith, that the focus will be — and we hope it to be — on the very serious cases that are facing our jurisdictions across the country.

The actions of the federal government of last week regarding the Public Prosecution Service need to be commented upon with respect to this issue of capacity. The government has chosen to freeze the hiring of LA-2-category lawyers to December 31, 2009. These are the most experienced prosecutors, who would be doing these serious drug cases. Those who have been promoted to LA-2 status in an acting capacity will be allowed to stay in those positions until March 31, 2010. The presumption is that at that point they will go to the lower category of LA-1.

The stated goal is to increase the population of the federal Public Prosecution Service of LA-1 lawyers, the cheaper, less-experienced lawyers, to a 60 per cent population control. That can occur only by reducing the number of the most experienced people who are in the prosecution service.

It needs to be said that before these announcements, the Public Prosecution Service of Canada was already experiencing serious retention issues with regard to keeping the best and brightest lawyers from going to other legal markets. What happened last week can only ensure that the number of our most qualified lawyers, along with their cumulative experience, their historical knowledge, and their mentoring skills, will decrease significantly.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Chaffe. Before I go to the list, I have a question. In your presentation, you referred to triaging non-violent cases out of the trial courts. Does that mean not laying charges?

**Mr. Chaffe:** No. We receive the charges late for most jurisdictions. It may mean that in some jurisdictions we engage in charge approval. However, for the majority of the country, we are talking about plea bargaining out non-violent offences so we can create trial court capacity to deal with other cases.

**Senator Nolin:** Good afternoon, Mr. Chaffe.

Let us try to understand the testimony we received last night from Mr. St. Denis from the Department of Justice. He is the drug expert in the department.

événements survenus la semaine dernière sans faire de commentaires. La question que le comité doit, tout comme moi, se poser est celle de savoir si nous aurons les moyens de conduire des poursuites dans les grandes affaires de drogue. Nous tenons pour acquis que l'intention du législateur et du gouvernement est bonne et que cette mesure est principalement axée — ce que nous espérons d'ailleurs — sur les affaires très importantes qui vont être portées devant les tribunaux des différentes régions du pays.

Les mesures qu'a prises le gouvernement fédéral la semaine dernière au sujet du Service des poursuites pénales appellent un commentaire au sujet de la question de la capacité. Le gouvernement a décidé de geler l'embauche des avocats de catégorie LA-2 jusqu'au 31 décembre 2009. Ce sont les poursuivants qui ont le plus d'expérience, ceux qui s'occuperaient des affaires de drogue importantes. Ceux qui ont été promus dans la catégorie des LA-2 à titre intérimaire demeureront dans leur poste jusqu'au 31 mars 2010. Il est présumé qu'à ce moment-là, ils retourneront dans la catégorie immédiatement inférieure, celle des LA-1.

Le but officiel de la mesure est d'augmenter le nombre des avocats LA-1 du Service des poursuites pénales, des avocats ayant moins d'expérience et recevant un salaire moins élevé, pour qu'ils représentent 60 p. 100 de l'ensemble des avocats. Cela ne sera possible qu'en réduisant le nombre des personnes qui font partie du service des poursuites et qui ont le plus d'expérience.

Il est également bon de dire qu'avant l'annonce de ces mesures, le Service des poursuites pénales du Canada connaissait déjà de graves problèmes de rétention pour ce qui est d'empêcher les avocats les plus brillants de chercher d'autres postes dans les milieux juridiques. Les événements de la semaine dernière vont entraîner une diminution importante du nombre de nos avocats les plus qualifiés, et nous perdrons ainsi l'expérience accumulée, leurs connaissances historiques ainsi que leurs capacités de jouer un rôle de mentor.

**La présidente :** Merci, monsieur Chaffe. Avant de prendre la liste, j'aimerais poser une question. Dans votre exposé, vous avez parlé de soustraire les affaires non violentes aux tribunaux de première instance. Est-ce que cela veut dire qu'il faudra s'abstenir de porter des accusations?

**M. Chaffe :** Non. Dans la plupart des provinces et territoires, nous recevons les accusations très tard. Cela veut dire que dans certaines provinces et territoires, nous nous chargeons d'approuver les accusations. Cependant, pour la majorité des régions du pays, il s'agirait plutôt d'avoir recours au marchandage de plaidoyer pour les infractions non violentes, de façon à libérer les tribunaux de première instance pour les autres affaires.

**Le sénateur Nolin :** Bonjour, monsieur Chaffe.

Essayons de bien comprendre le témoignage que nous a fourni, hier soir, M. St. Denis, du ministère de la Justice. C'est l'expert en drogues du ministère.



The production of six plants produced for the purpose of trafficking would trigger a six-month minimum sentence. This is in the bill, page 4 at top of the page, proposed new subparagraph (i) under clause 3(1).

For the sake of the discussion between you and the committee, imagine that law enforcement officers find six plants in the room of a student at the University of Ottawa, and the search is done legally. I know it says "residence," but let us not get into the illegality of the seizure. There are six cannabis plants. Through the investigation, you have enough evidence to convince yourself that the student is giving that cannabis to his friends; it is not only for him. What will you do, faced with that situation?

**Mr. Chaffe:** It is a personal question.

**Senator Nolin:** No, no. I want your expertise.

**Mr. Chaffe:** There is a provision at section 8 of the CDSA that requires the Crown to provide notice with respect to seeking the minimum sentence. I am trying to lay out the discretion that is at play for a prosecutor to do something other than seek the mandatory minimum sentence. You have given me scant facts, which I will use to my advantage in the answer.

The obligation of a Crown attorney and federal prosecutor is to see that justice is done — that is our overarching duty, our constitutional duty — and to uphold the rule of law. It appears there is some discretion from proposed new section 8 under clause 4 in the bill that would allow us not to file that notice. This has happened before. We have a long history of this around impaired driving offences and mandatory minimum sentences.

I will not say one way or the other what I would do or what the average Crown attorney would do, but the intent of the legislation would seem, on a plain reading of it, to seek a six-month sentence. If that would work an injustice, I think it would be our submission that we would have that discretion in proposed new section 8 not to file a notice.

**Senator Nolin:** Would you use your interpretation of proposed new section 8, which is on page 5 in clause 4 of the bill? Would you use that new section 8 of the CDSA? What would be the limit? Is that the number? Is that the intent?

**Mr. Chaffe:** No.

**Senator Nolin:** Suppose that it is for a grower who is producing cannabis, and it is all evidence. He is producing a specific organic type of cannabis, and his sole client is the compassion club of Vancouver, or whatever compassion club. We are talking about 500 plants. Would you do the same thing?

**Mr. Chaffe:** I am in dangerous ground here, senator.

**Senator Nolin:** You know you are protected by a privilege here.

La culture de six plantes à des fins de trafic déclencherait une peine minimale de six mois. Cela se trouve dans le projet de loi, en haut de la page 4, le nouveau sous-alinéa (i) du paragraphe 3(1).

Aux fins de notre discussion, imaginons que des policiers découvrent six plantes dans la chambre d'un étudiant de l'Université d'Ottawa et que la perquisition est légale. Je sais que l'on parle de « résidence », mais laissons de côté la question de la légalité de la saisie. Il s'agit de six plantes de cannabis. Au cours de l'enquête, vous découvrirez des preuves qui vous convainquent que l'étudiant donne ce cannabis à ses amis et que ce n'est pas seulement pour lui. Que feriez-vous face à une telle situation?

**M. Chaffe :** C'est une question personnelle.

**Le sénateur Nolin :** Non, non. Je veux faire appel à votre expertise.

**M. Chaffe :** Il y a une disposition de l'article 8 de la LDS qui oblige la Couronne à donner un avis si elle entend demander la peine minimale. J'essaie d'expliquer que le poursuivant a le pouvoir discrétionnaire de prendre d'autres mesures que de demander que soit imposée la peine minimale obligatoire. Vous ne m'avez pas donné beaucoup de faits, je vais donc en profiter pour formuler ma réponse.

Le devoir du procureur de la Couronne et du poursuivant fédéral est de veiller à ce que justice soit faite — c'est notre devoir principal, notre devoir constitutionnel — et de faire respecter la suprématie de la loi. Il semble que le nouvel article 8 proposé par l'article 4 du projet de loi accorde un certain pouvoir discrétionnaire de sorte que nous ne serions pas obligés de déposer un tel avis. Cela s'est déjà produit. Nous avons déjà une longue expérience de ce genre de chose au sujet des infractions de conduite avec facultés affaiblies et des peines minimales obligatoires.

Je ne dirai pas ce que je ferais ou ce que ferait un autre procureur de la Couronne, mais il serait conforme à l'intention du projet de loi, tel qu'il se lit, de demander une peine de six mois. Si une telle peine entraînait une injustice, alors nous pensons que le nouvel article 8 nous donnerait le pouvoir discrétionnaire de ne pas fournir cet avis.

**Le sénateur Nolin :** Vous baseriez-vous sur votre interprétation du nouvel article 8, qui se trouve à la page 5, et à l'article 4 du projet de loi? Auriez-vous recours à ce nouvel article 8 de la LDS? Quelle serait la limite? Est-ce bien là le chiffre? Est-ce bien là l'intention?

**M. Chaffe :** Non.

**Le sénateur Nolin :** Supposons qu'il s'agisse d'une personne qui cultive le cannabis, et que vous avez toutes les preuves. Elle produit un certain type de cannabis organique et son seul client est un club de compassion de Vancouver, ou un autre. Nous parlons de 500 plantes. Feriez-vous la même chose?

**M. Chaffe :** Vous me placez en terrain dangereux, sénateur.

**Le sénateur Nolin :** Vous savez que vous êtes protégé par un privilège ici.

**Mr. Chaffe:** I feel completely protected, sir.

I have had some time to think, though, and I have come up with an even better answer. Practically speaking, what federal prosecutors will do on the ground is look to the policy that is generated by their particular directors of public prosecutions and attorneys general. I will use for example the policy that surrounds mandatory minimums for impaired driving.

In Ontario, there is a policy with respect to considering a five-year window before the offence for previous offences, and impaired driving offences that have occurred outside of that window need not be considered when you are trying to deal with the service of notice for your mandatory minimum.

Do senators know that in impaired driving offences, for subsequent offences within a five-year period, by policy and by law, we can seek a mandatory minimum sentence?

**Senator Nolin:** Yes.

**Mr. Chaffe:** Practically speaking, the answer to your question is how each provincial attorney general and the federal Director of Public Prosecutions will direct its agents in the field with respect to this legislation and the use of notice. I do not know whether that has been contemplated.

That is a much better answer than asking me what I would do in a particular set of circumstances. It was a very good question. I felt the heat.

**Senator Baker:** I would like to continue along the same line, but before I do, I am shocked to hear the news that the federal government took the action yesterday of freezing, in an effort to rejig the Crown prosecutors in this nation, so that we would end up with less-experienced people. Do you have any further comment to make on that? I know you are in a difficult situation, but to a great many of us, this came as a complete shock.

**Mr. Chaffe:** It is not just applicable to federal prosecutors. It is my understanding it is applicable to all members of the Department of Justice. It is a little broader than that.

**Senator Baker:** I see.

**Mr. Chaffe:** I think the announcement was last week, just to be clear about that.

We are not here before the Senate to attack a particular bill. We do not do that. That is not our job. We want to talk about the practical impact on the ground. There has been a long history, not with respect to this government or the last government or the previous government, of writing criminal law without dealing with the foreseeable impact on the ground. We are here to talk about a law that will create workload, and that workload has to be supported. If it is not supported by additional resources, it will have to come out of a refocus of the criminal justice infrastructure to these offences, to the exclusion of others. That is a very

**M. Chaffe :** Je me sens tout à fait protégé, monsieur.

J'ai eu le temps de réfléchir un peu et j'ai trouvé une réponse qui est encore meilleure. Sur le plan pratique, les poursuivants fédéraux se basent sur les politiques qu'adoptent leurs directeurs des poursuites pénales et les procureurs généraux. Je vais prendre comme exemple les politiques applicables aux peines minimales obligatoires pour les cas de conduite avec facultés affaiblies.

En Ontario, il existe une politique selon laquelle les infractions de conduite avec facultés affaiblies qui sont commises plus de cinq ans après une première infraction du même genre ne donnent pas normalement lieu à la signification d'un avis indiquant que le procureur demande la peine minimale obligatoire.

Les sénateurs savent-ils que dans le cas des infractions de conduite avec facultés affaiblies, nous pouvons, conformément à la politique et au droit, demander une peine minimale obligatoire pour les infractions subséquentes commises à l'intérieur d'une période de cinq ans?

**Le sénateur Nolin :** Oui.

**M. Chaffe :** Concrètement, la réponse à votre question dépend de la façon dont le procureur général de la province et le directeur des poursuites fédérales vont formuler les directives destinées à leurs agents de première ligne au sujet du projet de loi et du recours à l'avis. Je ne sais pas si cela a déjà été envisagé.

C'est une bien meilleure réponse que de me demander ce que je ferais dans des circonstances données. C'était une excellente question. J'ai eu un peu chaud.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais poursuivre sur cette question, mais avant de le faire, je dois dire que je suis étonné d'entendre que le gouvernement fédéral a décidé hier d'imposer un gel, pour jouer avec les procureurs de la Couronne du Canada, et que nous allons nous retrouver avec des personnes ayant moins d'expérience. Avez-vous d'autres commentaires à faire à ce sujet? Je sais que vous vous trouvez dans une position délicate, mais pour la plupart d'entre nous, c'est une surprise totale.

**M. Chaffe :** Cela ne s'applique pas uniquement aux poursuivants fédéraux. Je crois que cette mesure s'applique à tous les fonctionnaires du ministère de la Justice. Cette mesure est donc un peu plus large.

**Le sénateur Baker :** Je vois.

**M. Chaffe :** Je crois que l'annonce a été faite la semaine dernière, pour être précis.

Nous ne sommes pas venus devant le Sénat pour critiquer un projet de loi particulier. Ce n'est pas ce que nous faisons. Ce n'est pas notre rôle. Nous voulons parler des conséquences concrètes d'une telle mesure. Cela fait longtemps, et là je ne parle pas de ce gouvernement, ni du gouvernement précédent, ni de celui qui l'a précédé, que l'on rédige des dispositions de droit pénal sans tenir compte des conséquences concrètes des modifications. Nous voulons parler ici d'une loi qui va alourdir la charge de travail et nous disons qu'il faut nous donner les moyens de l'assumer. Si le gouvernement ne prévoit pas des ressources supplémentaires, il



important discussion and consideration, we think, when criminal law is made.

The situation in the Public Prosecution Service of Canada is a dangerous one from the position of the Canadian Association of Crown Counsel, as it is across the country with respect to provincial prosecutors. At a certain point, this has an impact on public safety, and you want to retain the best and the brightest when you are prosecuting these serious offences. Already, the Public Prosecution Service has trouble keeping these people, and this will make it far more difficult. There have already been retention issues.

Capacity is an important consideration when new criminal law is made. I do not want anyone to take this as a partisan attack. This is about how it works, and it is what it is on the ground.

**The Chair:** I think you have made the point that successive governments have engaged us along this road.

**Mr. Chaffe:** This is not a new pattern.

**The Chair:** I want to stress that this committee does not consider a statement about the policies of successive governments to be a partisan statement.

**Mr. Chaffe:** Okay.

**Senator Baker:** Of course, it is important in the consideration of the Controlled Drugs and Substances Act. Would you agree that this is very complex litigation that is prone to linger on for years, in some cases, with multiple pretrial arguments, with complex matters dealing with the Controlled Drugs and Substances Act? That is my first question.

I will put my second question with it. There are two parts to this bill that involve discretion by the Crown. The first is whether someone can escape the minimum sentence and go to a drug treatment court; the second is the one you referenced, proposed new section 8. Those both involve prosecutorial discretion; would you not agree?

**Mr. Chaffe:** With respect to the first part of the question, senator, those types of questions are Charter-intensive. The serious drug offences carry serious penalties as outcomes. They attract very able defence counsel. They are high-intensity, labour-intensive prosecutions and defences. It is an area that takes up a lot of the time of all parties, including the court. That is certainly true.

va falloir redéployer les ressources du système de justice pénale pour poursuivre ces infractions, à l'exclusion des autres. C'est ici un aspect qui me paraît très important de discuter et d'examiner lorsqu'on adopte des dispositions de droit pénal.

Du point de vue de l'Association canadienne des juristes de l'État, une association qui regroupe tous les poursuivants provinciaux de l'ensemble du pays, cela place le Service des poursuites pénales du Canada dans une situation dangereuse. À un certain moment, cela va avoir un effet sur la sécurité publique et il faut conserver les meilleurs avocats et les plus brillants pour qu'ils conduisent les poursuites relatives à ces infractions très graves. Le Service des poursuites pénales du Canada a déjà du mal à conserver ces personnes et cela rendra les choses encore plus difficiles. Nous connaissons déjà des problèmes de conservation de personnel.

La capacité est un élément important lorsqu'on adopte de nouvelles dispositions pénales. Je ne voudrais pas que quelqu'un pense qu'il s'agit là d'une attaque partisane. Je parle du fonctionnement du système et de ce qui se fait concrètement.

**La présidente :** Je pense que vous avez indiqué que les gouvernements successifs nous ont amenés dans cette voie.

**M. Chaffe :** Ce n'est pas une tendance nouvelle.

**La présidente :** Je tiens à souligner que le comité n'estime pas qu'une déclaration au sujet des politiques des gouvernements successifs est une déclaration partisane.

**M. Chaffe :** Très bien.

**Le sénateur Baker :** Bien entendu, c'est un élément important de l'examen de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Pensez-vous que ceci va occasionner des litiges très complexes qui vont durer pendant des années, dans certains cas, avec la présentation de nombreuses questions préalables, et l'examen de sujets complexes reliés à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances? Voilà ma première question.

Je vais poser tout de suite ma deuxième question. Il y a deux parties du projet de loi qui font appel au pouvoir discrétionnaire de la Couronne. La première est celle qui permet à l'accusé d'échapper à une peine minimale et de participer à un programme judiciaire de traitement de la toxicomanie; la seconde est celle à laquelle vous avez fait référence, le nouvel article 8. Ces deux dispositions accordent un pouvoir discrétionnaire au poursuivant, n'est-ce pas?

**M. Chaffe :** Pour ce qui est de la première partie de la question, je dirais, sénateur, que ce genre de questions risque de soulever de nombreuses contestations fondées sur la Charte. Les infractions graves reliées aux drogues sont punissables par des peines graves. Elles attirent des avocats de la défense très compétents. Ce sont des poursuites et des défenses très intenses et très exigeantes sur le plan de la préparation. C'est un domaine qui exige que toutes les parties, y compris le tribunal, y consacrent beaucoup de temps. Cela est tout à fait vrai.

I do agree with your interpretation with respect to discretion around the two areas — first, filing notice; and, second, with respect to whether a person is eligible to get into the drug court.

**Senator Baker:** This leads to the principal question I have. You are working in the jurisdiction of Ontario; is that correct?

**Mr. Chaffe:** I am.

**Senator Baker:** Are you aware of several recent cases in which judges have proclaimed that this prosecutorial discretion in establishing a minimum sentence is contrary to the Charter and a violation of section 7 of the Charter? Are you aware that there are certain of these cases?

**Mr. Chaffe:** I am aware of those cases.

**Senator Baker:** Let me ask you the question, then. I first saw it in a case called *R. v. Singh* 2008, Carswell, Ontario, 7644, in which this sentence appeared:

“... vesting minimum-triggering discretion in the Crown offends fundamental justice.”

In *R. v. Gill* (2008), Carswell, Ontario, 6139, this sentence is found at paragraph 40:

I agree with the British Columbia Court of Appeal in *Kumar* where it found that a sentencing regime in which the minimum sentence applies only where the prosecutor chooses that it will apply, would result in a deprivation of liberty brought about in a manner that was contrary to section 7 of the Charter.

That is the British Columbia Court of Appeal.

Paragraph 41 states:

I also agree with Justice Knazan, in *R. v. King* . . . where he writes:

I find that it is a principle of fundamental justice that a judge determine sentence. Parliament can set the range, including a minimum, but cannot set a minimum which may or may not apply depending on the decision of the prosecutor, that is not subject to review by the Court.

It appears to me that these recent judgments are saying that this entire bill is contrary to law because it gives you the discretion to institute a minimum sentence. Take away all of the shading here, and that is basically what it says.

Do you have any comment on that?

**Mr. Chaffe:** I feel the heat.

The two Ontario cases you have mentioned are currently on appeal to the Ontario Court of Appeal. This is a live issue across the country. The issue has not yet been considered by the Supreme Court of Canada. I am reluctant to comment on these two

Je souscris à votre interprétation du pouvoir discrétionnaire qui est accordé dans deux domaines — le premier étant le dépôt de l'avis et le second, la participation à un programme de traitement de la toxicomanie.

**Le sénateur Baker :** Cela m'amène à ma question principale. Vous travaillez dans la province de l'Ontario; n'est-ce pas?

**M. Chaffe :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Connaissez-vous les décisions récentes dans lesquelles les juges ont déclaré que le fait d'accorder au poursuivant le pouvoir discrétionnaire de fixer la peine minimale est contraire à la Charte et constitue une violation de l'article 7 de la Charte? Êtes-vous au courant de l'existence de certaines de ces affaires?

**M. Chaffe :** Je connais ces affaires.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi alors de vous poser une question. J'ai vu cet aspect traité pour la première fois dans une affaire intitulée *R. c. Singh* 2008, Carswell, Ontario, 7644, dans laquelle on peut lire la phrase suivante :

« [...] le fait d'accorder à la Couronne le pouvoir discrétionnaire de demander une peine minimale va à l'encontre de la justice fondamentale. »

Dans *R. c. Gill* (2008), Carswell, Ontario, 6139, on trouve cette phrase au paragraphe 40 :

Je souscris à la conclusion à laquelle en est arrivée la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Kumar* selon laquelle un régime des peines dans lequel la peine minimale est uniquement imposée lorsque le poursuivant décide qu'elle le soit, entraînerait une privation de liberté selon une procédure qui va à l'encontre de l'article 7 de la Charte.

Cela vient de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Le paragraphe 41 énonce :

Je souscris également au jugement du juge Knazan, dans *R. c. King* [...] dans lequel il écrit :

J'estime que de confier au juge le soin de fixer la peine est un principe de justice fondamentale. Le législateur peut prévoir un éventail de peines, y compris un minimum, mais il ne peut fixer un minimum qui s'applique selon la décision discrétionnaire du poursuivant, décision qui n'est pas assujettie au pouvoir de contrôle des tribunaux.

Il me semble qu'il ressort de ces jugements récents que l'ensemble du projet de loi va à l'encontre du droit, parce qu'il vous donne le pouvoir discrétionnaire de demander une peine minimale. Supprimez tout le superflu et vous verrez que c'est ce qu'ils disent.

Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. Chaffe :** Vous me donnez chaud.

Les deux affaires ontariennes que vous avez mentionnées ont été portées en appel devant la Cour d'appel de l'Ontario. C'est une question qui est d'actualité dans l'ensemble du pays. La Cour suprême du Canada n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer



provincial court judgments in Ontario and the singular decision in *Kumar*. I have read the case now. The issue they were grappling with was whether the discretion of the Crown attorney to file notice of minimum sentence was a core prosecutorial function.

**Senator Baker:** Yes.

**Mr. Chaffe:** As such, if it was a core prosecutorial function, it would have been fine. The issue is that if it was not, is it subject to review by a court of law and does a Crown have to give reasons.

**Senator Baker:** Abuse of process would be the only way.

**Mr. Chaffe:** That would be the only way to do it.

I have given notice with respect to minimum sentences for my entire career, when I deemed it appropriate in impaired driving cases. I really have no comment until it is decided by the highest or higher courts. It seems to be a viable practice currently in terms of the state of law across the country, though.

**The Chair:** Senator Nolin had a supplementary. Would this be a good point to let him do that?

**Senator Baker:** The only further point I was going to make was if the government had inserted that it is mandatory that this take place as a minimum sentence.

**Senator Nolin:** That is exactly my point. Otherwise, you do not have discretion. I understand your use of section 8.

**Mr. Chaffe:** Yes.

**Senator Nolin:** I will go through that in the second round. Do you really have an option? That is the real question. Do you want to take a few minutes and give your answer in the second round?

**Senator Baker:** He is already on the record saying that his opinion is that he does have discretion.

**Senator Nolin:** We will go through proposed section 8 to find out exactly how he can use that.

**The Chair:** I would remind you, Mr. Chaffe, that in addition to what we may discuss during second rounds you can always add to your testimony by writing back to us. For those senators who are interested in these things, such a letter would be appended to the record.

**Mr. Chaffe:** I am not sure this is within my competence to answer. I gave you my gut reaction to my reading of proposed section 8. I think the practical reality for all prosecutors across the country is that once their individual directors of public prosecutions and attorneys general take a position vis-à-vis how that section is to be used, that is what we do. My opinion is of no moment on this. I am happy to engage, but it may not be particularly helpful.

sur ce sujet. J'hésite à faire des commentaires sur les deux jugements de la Cour provinciale de l'Ontario et sur la décision singulière prononcée dans l'affaire *Kumar*. J'ai lu le jugement. La question en litige était de savoir si le pouvoir discrétionnaire du procureur de la Couronne de signifier un avis de demande de peine minimale était une des fonctions essentielles du poursuivant.

**Le sénateur Baker :** Oui.

**M. Chaffe :** À ce titre, s'il s'agit bien d'une fonction essentielle du poursuivant, cela pourrait être justifié. Dans le cas contraire, la question est de savoir si cette décision peut être révisée par un tribunal et si la Couronne doit la motiver.

**Le sénateur Baker :** L'abus de procédure serait la seule façon.

**M. Chaffe :** Ce serait la seule façon d'y parvenir.

Pendant toute ma carrière, j'ai signifié des avis au sujet des peines minimales, lorsque cela me paraissait approprié dans les affaires de conduite avec facultés affaiblies. Je ne peux en fait faire de commentaires tant que cette question n'aura pas été tranchée par les tribunaux supérieurs ou par le tribunal suprême. Il me semble toutefois que cela constitue une pratique acceptable qui est conforme au droit et qui est appliquée dans l'ensemble du pays.

**La présidente :** Le sénateur Nolin veut poser une question supplémentaire. Serait-il bon de lui demander de le faire maintenant?

**Le sénateur Baker :** Le seul autre aspect que j'allais mentionner était de savoir si le gouvernement avait déclaré que cette peine minimale était obligatoire.

**Le sénateur Nolin :** C'est exactement ce que j'allais dire. Autrement, il n'y a pas de pouvoir discrétionnaire. Je comprends la façon dont vous pensez utiliser l'article 8.

**M. Chaffe :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Je reviendrai sur ce point au cours du second tour. Avez-vous vraiment le choix? C'est la vraie question. Voulez-vous prendre quelques minutes et donner votre réponse pendant le second tour?

**Le sénateur Baker :** Il a déjà déclaré pour le compte rendu qu'à son avis, il possédait ce pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Nolin :** Nous allons étudier l'article 8 proposé pour savoir exactement comment il peut l'utiliser.

**La présidente :** Je vous rappelle, monsieur Chaffe, qu'en plus des sujets que nous abordons au cours des deuxièmes tours, vous pouvez toujours compléter votre témoignage en nous écrivant. Pour les sénateurs qui s'intéressent à ces aspects, je dirais qu'une telle lettre serait placée dans une annexe au dossier.

**M. Chaffe :** Je ne suis pas sûr que j'aie le pouvoir de vous fournir une réponse. Je vous ai donné mon sentiment personnel au sujet de la portée de l'article 8. La réalité qui s'impose à tous les poursuivants du pays est que, lorsque les directeurs des poursuites pénales et les procureurs généraux prennent position sur la façon d'utiliser cet article, ils doivent s'y conformer. Mon opinion n'a aucune importance sur ce point. Je serais heureux d'en discuter, mais cela ne vous aidera peut-être pas beaucoup.

**Senator Nolin:** To ensure that we all understand, it is not only you, per se, as the acting prosecutor; you are part of a global group of individuals called the prosecutors' discretion. The discretion could be the minister sending a note to all the system in his or her province. That, too, is discretion. It could be the provincial minister.

**Senator Baker:** Could I clarify?

**The Chair:** We are limited as to time. The discussion is fascinating, but we are going to supplementary upon supplementary here.

**Senator Baker:** It is the key, though.

**The Chair:** Senator Baker, continue your line of questioning for one more minute.

**Senator Baker:** This is surely the key in the bill. Would the witness not admit that this appears to be similar to the scheme in section 255 of the Criminal Code, impaired driving, and the authority given the Crown prosecutor? It is your authority whether you will enter the notice. This is exactly the wording here. It says "the Attorney General."

Mr. Chaffe, can you see any other interpretation to be given to this except that it will follow the same line, where each province will hand down the Crown attorneys' handbook, which states, as you referenced, five years, or whatever is contained in there? The handbook will give you instruction as to what would be the normal way of exercising your discretion but will not tie you necessarily to that discretion. Would you admit that this is, perhaps, what the result of this will be, which will, in substance, create a violation of section 7?

**Mr. Chaffe:** If the three authorities that you provided were to be followed across the country and were to be adopted by the Supreme Court of Canada, you would be right with respect to the last part of your intervention. Practically, that is the way I see this legislation. I do not think I can comment any further. I am already well beyond the consideration that I gathered information from the various provincial associations and the federal prosecutors. It does read, to my eye, like the legislation around impaired driving. I cannot help you any more than that.

**Senator Baker:** Thank you.

**Senator Milne:** You will be delighted to know that my question is just one for clarification.

Mr. Chaffe, you said Bill C-15 would likely increase the frequency and duration of judicial interim release bail hearings for the accused facing the charges for which Bill C-15 would create a reverse onus.

**Mr. Chaffe:** Yes.

**Le sénateur Nolin :** Je veux être sûr que nous comprenons tous cet aspect; ce n'est pas seulement vous, mais celui qui agit en qualité de poursuivant; vous faites partie d'un groupe de personnes que l'on appelle le pouvoir discrétionnaire des poursuivants. Le pouvoir discrétionnaire pourrait être le ministre qui enverrait une note de service à tous les intervenants du système judiciaire dans sa province. Cela constitue aussi un pouvoir discrétionnaire. Ce pourrait être le ministre provincial.

**Le sénateur Baker :** Pourrais-je préciser quelque chose?

**La présidente :** Nous sommes limités par le temps. Cette discussion est vraiment fascinante, mais nous allons de question supplémentaire en question supplémentaire.

**Le sénateur Baker :** C'est pourtant l'aspect essentiel.

**La présidente :** Sénateur Baker, poursuivez vos questions sur ce point pendant une autre minute.

**Le sénateur Baker :** C'est certainement l'aspect essentiel du projet de loi. Le témoin est-il prêt à admettre que ces dispositions ressemblent au régime de l'article 255 du Code criminel, la conduite avec facultés affaiblies, et au pouvoir accordé au procureur de la Couronne? C'est vous qui décidez si vous allez transmettre un avis. C'est exactement la formulation que l'on retrouve ici. La disposition contient les mots « le procureur général ».

Monsieur Chaffe, pensez-vous qu'il soit possible d'interpréter autrement ces dispositions que de dire qu'elles sont comparables et que chaque province va préparer un guide à l'intention des procureurs de la Couronne qui prévoira, comme vous l'avez mentionné, cinq ans ou la durée prévue? Ce guide contiendra des directives sur la façon normale d'exercer votre pouvoir discrétionnaire sans toutefois vous obliger à l'exercer d'une certaine façon. Admettez-vous que le résultat de l'application de ces dispositions entraînera, en fait, une violation de l'article 7?

**M. Chaffe :** Si les trois décisions que vous avez citées sont suivies dans l'ensemble du pays et confirmées par la Cour suprême du Canada, alors je dirais que vous avez raison pour ce qui est de la dernière partie de votre intervention. Concrètement, c'est comme cela que je comprends ce projet de loi. Je ne pense pas pouvoir aller plus loin. J'ai déjà été bien au-delà des commentaires que m'ont transmis les diverses associations provinciales et les poursuivants fédéraux. À mon avis, ce projet de loi ressemble aux dispositions relatives à la conduite avec facultés affaiblies. Je ne peux pas vous en dire davantage.

**Le sénateur Baker :** Merci.

**Le sénateur Milne :** Vous serez ravis d'apprendre que je demande simplement une précision.

Monsieur Chaffe, vous avez affirmé que le projet de loi C-15 aurait probablement pour effet d'augmenter la fréquence et la durée des enquêtes sur cautionnement ou de mise en liberté provisoire pour les accusés qui font face à des accusations pour lesquelles le projet de loi C-15 renverse le fardeau de la preuve.

**M. Chaffe :** Oui.



**Senator Milne:** When you say “reverse onus,” do you mean mandatory minimums?

**Mr. Chaffe:** No.

**Senator Milne:** What are you referring to, then, in the bill?

**Mr. Chaffe:** The reverse onus provision deals with who has to prove what in a bail hearing. If it is a Crown onus, we have to prove on the three grounds that the person ought to be detained. If it is a reverse onus, it is up to the accused to prove why he ought to be released.

**Senator Milne:** Where is this in the bill?

**Mr. Chaffe:** I can help you with that. I am sure some other senators will get there faster than I. It appears at paragraph 10. It amends section 515(6)(d) of the Criminal Code, which is the reverse onus section dealing with judicial and term release.

**Senator Milne:** I am looking at clauses 1 and 2.

**Mr. Chaffe:** It is on page 8.

**Senator Milne:** I generally do not get beyond the list.

**Mr. Chaffe:** It is in the code, which I do not have with me.

**Senator Baker:** Your citation was right.

**The Chair:** It is clause 10 on page 8 of the bill.

**Senator Milne:** Thank you.

**Senator Campbell:** Mr. Chaffe, you are truly one of the bravest men I have ever met.

**Mr. Chaffe:** You should expand your circle, sir.

**Senator Campbell:** Clearly, you are aware of the limitations of the Senate.

My first question is this: Was your organization called to testify before the House of Commons committee on Bill C-15?

**Mr. Chaffe:** No, we were not.

**Senator Campbell:** Did you offer your services?

**Mr. Chaffe:** No, we did not.

**Senator Campbell:** What concerns me most is one of your statements with regard to the pressures. Since 1969, I have watched not the majority but certainly a good portion of the best and brightest leave the prosecutorial services. While most people say that it is because of money, I know that it is not because of money. I know it is because the pressures brought to bear on you

**Le sénateur Milne :** Lorsque vous parlez de « renversement du fardeau de la preuve », parlez-vous des peines minimales obligatoires?

**M. Chaffe :** Non.

**Le sénateur Milne :** À quoi faites-vous alors référence dans ce projet de loi?

**M. Chaffe :** La disposition relative au renversement du fardeau de la preuve précise la partie qui doit établir les éléments pertinents dans une enquête sur cautionnement. Si c'est la Couronne qui a le fardeau, c'est elle qui doit établir les trois motifs démontrant qu'il y a lieu de détenir l'accusé. Si c'est une clause de renversement du fardeau de la preuve, c'est à l'accusé d'établir pourquoi il devrait être libéré.

**Le sénateur Milne :** Où cela se trouve-t-il dans le projet de loi?

**M. Chaffe :** Je peux vous aider sur ce point. Je suis sûr que d'autres sénateurs y arriveront plus vite que moi. Cela figure à l'article 10. Cette disposition modifie l'alinéa 515(6)d) du Code criminel, qui est l'article qui prévoit le renversement du fardeau de la preuve en matière de mise en liberté provisoire par voie judiciaire.

**Le sénateur Milne :** J'examine les articles 1 et 2.

**M. Chaffe :** C'est à la page 8.

**Le sénateur Milne :** Habituellement, je ne vais pas au-delà.

**M. Chaffe :** Cela se trouve dans le code que je n'ai pas avec moi.

**Le sénateur Baker :** Votre citation était exacte.

**La présidente :** Cela figure à l'article 10 de la page 8 du projet de loi.

**Le sénateur Milne :** Merci.

**Le sénateur Campbell :** Monsieur Chaffe, vous êtes vraiment un des hommes les plus courageux que j'ai rencontré.

**M. Chaffe :** Vous devriez élargir le cercle de vos connaissances, monsieur.

**Le sénateur Campbell :** Vous êtes manifestement conscient des limites du Sénat.

Ma première question est la suivante : Votre organisme a-t-il été invité à témoigner devant le comité de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-15?

**M. Chaffe :** Non.

**Le sénateur Campbell :** Avez-vous offert vos services?

**M. Chaffe :** Non.

**Le sénateur Campbell :** Ce qui m'inquiète le plus, c'est une de vos déclarations au sujet des pressions que vous subissez. J'ai constaté que, depuis 1969, peut-être pas la majorité, mais une bonne partie des meilleurs éléments du service des poursuites ont quitté la fonction publique. La plupart des gens disent que c'est pour des raisons financières, mais je sais que ce n'est pas le cas. Je

through bills such as Bill C-25 and the raft of those coming mean that you cannot practice your profession as you would wish to do.

Another concern is that not only the prosecutorial service is under pressure but also a number of government services are under pressure. Can this committee do anything to ensure that the passage of these bills, some of which have great merit in part, will not impact further on Crown counsel in this country? Can we do anything to ensure that you receive the resources you require? A minister will come before the committee and say that we do not have overcrowding in prisons, to which I say, "Bunk."

How can we help you to act on our behalf in enforcing the law?

**Mr. Chaffe:** It would be helpful to be aware that the criminal justice system is a holistic unit. Changes to any part will impact all other parts, in particular changes to sentencing and creating new criminal legislation. Those kinds of amendments will create serious workload issues for every part of the criminal justice system. Being aware of that, you could take it into account when drafting bills so that some attempt is made to ensure that resources will be available to support new legislation or changes to the Criminal Code, the CDSA or other criminal legislation. I do not presume to know how you do what you do, but the first step in the goal of our organization is to make you very aware of it.

I have enormous respect for Minister Nicholson. Ministers of justice take their jobs seriously and are concerned about public safety issues. Unless they are aware of how changes impact on the system as a whole, they will not be able to follow through on those good faith intentions. It is our goal that Parliament and the federal government as a whole be aware of this reality.

For too long criminal justice and the administration of justice have not been a spending priority at the federal or provincial levels. We are at or over capacity, and adding workload to these structures will not produce successful results overall. We need Parliament, the federal government and all provincial governments to be aware of that. We know that you are people of good faith who will want successful legislation. I cannot help you with how to do it, senator. I simply know how it will impact.

**Senator Campbell:** In the drafting of any bill dealing with the Criminal Code, is the CACC routinely consulted?

**Mr. Chaffe:** No.

sais que cela vient des pressions qui s'exercent sur ces personnes avec des projets de loi comme le projet de loi C-25 et la série des projets de loi qui vont être présentés plus tard, il est impossible de pratiquer la profession comme elle devrait l'être.

Je m'inquiète aussi du fait qu'il n'y a pas seulement le service des poursuites qui subit des pressions, mais également certains services gouvernementaux. Le comité peut-il faire quelque chose pour que l'adoption de ces projets de loi, dont certains sont d'un grand intérêt, en partie au moins, ne vienne pas surcharger les procureurs de la Couronne? Pouvons-nous faire quelque chose pour veiller à ce que vous receviez les ressources dont vous avez besoin? J'imagine qu'un ministre pourrait comparaître devant le comité et affirmer que nos prisons ne sont pas surpeuplées, à quoi je répondrai « Foutaise ».

Comment pouvons-nous vous aider à agir en notre nom pour faire respecter la loi?

**M. Chaffe :** Il serait utile de préciser que le système de justice pénale est un système holistique. Lorsqu'on change une de ses parties, cela influence toutes les autres parties, en particulier lorsqu'on change le régime des peines et introduit de nouvelles dispositions pénales. Ce genre de modification crée de graves problèmes de charge de travail pour tous les éléments du système de justice pénale. Sachant cela, vous pourriez en tenir compte au moment de la rédaction des projets de loi pour faire en sorte qu'il y ait des ressources pour appuyer les nouvelles dispositions législatives ou les modifications du Code criminel, de la LDS ou d'autres dispositions pénales. Je ne peux, bien sûr, dire que je sais comment vous effectuer votre travail, mais la première étape de l'objectif de notre organisation est de vous sensibiliser à tous ces aspects.

J'ai énormément de respect pour le ministre Nicholson. Les ministres de la Justice prennent leur travail très au sérieux et s'occupent des questions de sécurité publique. S'ils ne savent pas vraiment comment les modifications ont des répercussions sur l'ensemble du système, ils ne pourront pas concrétiser leurs bonnes intentions. Notre objectif consiste à faire en sorte que le Parlement et le gouvernement fédéral soient sensibilisés à cette réalité.

Cela fait trop longtemps que la justice pénale et l'administration de la justice ne sont plus des priorités financières pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Nous sommes à la limite ou au-delà de la surcharge de travail et si l'on demande davantage à ces structures, il sera impossible d'obtenir de bons résultats. Il faut que le Parlement, le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux soient sensibilisés à cet aspect. Nous savons que vous êtes de bonne foi et que vous voulez que ces mesures législatives soient efficaces. Je ne peux pas vous expliquer comment il faudrait le faire, sénateur. Je sais tout simplement que cela aura un effet.

**Le sénateur Campbell :** Lorsque le gouvernement prépare des projets de loi concernant le Code criminel, est-ce que l'ACJE est régulièrement consultée?

**M. Chaffe :** Non.



**Senator Campbell:** I will not put you any deeper in the water. I consider you one of the best and brightest, and I appreciate your testimony today.

**Senator Baker:** Hear, hear!

**Mr. Chaffe:** You put me in danger, senator.

**Senator Campbell:** I always have an position open in my office.

**Senator Milne:** Not at the same salary.

**Senator Wallace:** Mr. Chaffe, as you are well aware, the focus of Bill C-15 is on the production, trafficking, and exportation and importation of illicit drugs. There is a particular focus on how those crimes are being handled. From your practical experience as a Crown prosecutor, are you able to share anything with the committee about the trends or that experience in dealing with such charges as they relate to organized crime? Is this to be taken seriously? Is it increasing? Is it taking more of your prosecutorial time?

**Mr. Chaffe:** I will speak personally, senator, because I am not sure I have the mandate to respond for my association. Certainly, the Canadian Association of Crown Counsel is of the view that it is a serious problem, and we want the capacity to deal with it. I will not speak to my personal experiences but I will be happy to talk to you off the record. The CACC has not sent me here to talk about my war stories, with my apologies.

**Senator Wallace:** That is fine. I understand from what you have said that the CACC recognizes the role of organized crime in the drug trade as being a very serious role that should be dealt with. You have made your point clearly that to do your job to the extent that Canadians would expect, you need resources. It boils down to that, which makes sense to me.

**Mr. Chaffe:** All right.

**The Chair:** We were trying to explore this earlier with Statistics Canada as well. We understand the difficulty of getting any concrete information and hard facts about the trends and the involvement of organized crime. The next time you are doing a whip around of your members, perhaps you could ask them whether, in their view, the role of organized crime is growing or is stable. Do you understand what we are trying to understand?

**Mr. Chaffe:** I do.

**The Chair:** We need to know whether the problem is growing.

My supplementary is about the nature of the organized crime involved. Senator Wallace had an interesting statistic, which I believe I have seen elsewhere, that 900 organized crime groups operate in Canada, some of whom are pretty small. They are in the county of East Upperton, if there is such a place, where there are a dozen people who are well organized and might terrorize the

**Le sénateur Campbell :** Je ne vais pas vous placer dans une situation encore plus délicate. J'estime que vous êtes un des meilleurs et je suis heureux que vous ayez témoigné aujourd'hui.

**Le sénateur Baker :** Bravo, bravo!

**M. Chaffe :** Vous me mettez en danger, sénateur.

**Le sénateur Campbell :** J'ai toujours un poste à combler dans mon bureau.

**Le sénateur Milne :** Pas au même traitement.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Chaffe, comme vous le savez très bien, le projet de loi C-15 vise principalement la production, le trafic, l'exportation et l'importation de drogues illicites. Il s'attache en particulier à la façon dont ces crimes sont traités. D'après votre expérience pratique de poursuivant de la Couronne, pouvez-vous parler au comité des tendances ou de ce que vous avez connu avec les poursuites concernant ces infractions et le crime organisé? La situation est-elle grave? Devient-elle de plus en plus grave? Vous oblige-t-elle à consacrer davantage de temps à ces aspects?

**M. Chaffe :** Je vais vous parler personnellement, sénateur, parce que je ne suis pas sûr de pouvoir vous répondre au nom de mon association. Il est évident que l'Association canadienne des juristes de l'État estime qu'il s'agit là d'un problème grave et nous voulons avoir les moyens de lutter contre ce phénomène. Je ne vais pas parler de mes expériences personnelles, mais je serai tout à fait disposé à vous en parler en privé. L'ACJE ne m'a pas envoyé ici pour que je vous parle de mes exploits guerriers, je vous prie de m'en excuser.

**Le sénateur Wallace :** Très bien. J'ai compris de ce que vous avez dit que l'ACJE estime que le crime organisé joue un grand rôle dans le commerce des drogues. Vous avez également très clairement indiqué que si vous voulez faire votre travail de la façon dont les Canadiens le souhaitent, vous avez besoin de ressources. C'est à ça que tout cela revient, ce qui me paraît logique.

**M. Chaffe :** Très bien.

**La présidente :** Nous essayions également, il y a un instant, d'aborder cet aspect avec Statistique Canada. Nous comprenons qu'il soit difficile d'obtenir des renseignements concrets et des faits précis au sujet des tendances et de l'implication du crime organisé. La prochaine fois que vous consulterez vos membres, vous pourriez peut-être leur demander s'ils estiment que le crime organisé prend de l'ampleur ou est stable. Comprenez-vous ce que nous cherchons à savoir?

**M. Chaffe :** Oui.

**La présidente :** Il faudrait que nous sachions si le problème est en train de s'aggraver.

Ma question supplémentaire concerne la nature des activités du crime organisé. Le sénateur Wallace a cité un chiffre intéressant, que nous avons, je crois, également vu ailleurs, selon lequel il existerait au Canada quelque 900 organisations criminelles, dont certaines sont assez petites. Il y en a dans le comté d'East Upperton, si cette place existe vraiment, où l'on trouve une

villages there. However, they are not broad in scope, whereas we know some organized crime is not only international but intercontinental and transoceanic.

Therefore, what are we talking about here? Do you understand? I am not asking you to go out and take the valuable time that your members have to devote to their jobs to get final statistics. However, since you are some of the key front-line people, even impressionistic feedback from your members if it were available might be interesting to us as we go forward in our study of this bill.

**Mr. Chaffe:** I would be happy to do that. Crown attorneys live in the community, but we see in court what the police bring us.

**The Chair:** Sure, but that is what this bill is about.

**Mr. Chaffe:** If a tree falls in the forest and no one is around — that philosophical question is easily answered for a Crown prosecutor: no, it did not fall.

We are probably at a disadvantage to give anything other than anecdotal and impressionistic information with respect to that.

**The Chair:** I do understand that.

**Mr. Chaffe:** We have recognized trends, and I can certainly ask our membership about that.

**The Chair:** That would be kind and useful. Thank you. Forgive my interruption.

**Senator Wallace:** That is fine.

**Senator Joyal:** Mr. Chaffe, I would like to come back to your presentation, particularly to your qualification that, when we deal with the justice system, we should have a holistic approach. I read your bullet conclusion following your evaluation of Bill C-15, and the first point is under the heading “The Frequency and Duration of Bail Hearings.”

**Mr. Chaffe:** Yes.

**Senator Joyal:** When you testified before us two weeks ago on Bill C-25, on the basis of your practice, you described the impact the sentencing changes in Bill C-25 would bring to the bail court. To use an expression used at that time — and I think it was Senator Milne who used it — it would have a tendency to clog the courts.

You come back today and say this bill “. . . would likely increase the frequency and duration of judicial interim release (bail) hearings for accused facing the charges . . .”

If I understand your statement today, we are adding another layer of pressure on the bail hearings. Am I right or wrong,

douzaine de personnes qui sont très bien organisées et qui terrorisent peut-être les villages avoisinants. Ce n'est toutefois pas une grande organisation, alors que nous savons que le crime organisé exerce non seulement des activités internationales, mais aussi intercontinentales et transocéaniques.

C'est pourquoi j'aimerais savoir de quoi il s'agit exactement ici? Comprenez-vous? Je ne vous demande pas d'abuser du temps précieux que vos collègues consacrent à leur travail pour obtenir des chiffres précis. Cependant, étant donné que vous faites partie des hommes de première ligne qui jouent un rôle essentiel, même des commentaires impressionnistes de la part de vos membres pourraient nous intéresser et nous être utile pour la suite de notre étude.

**M. Chaffe :** Je serais heureux de le faire. Les procureurs de la Couronne vivent dans la collectivité, mais nous voyons devant les tribunaux les affaires que la police nous présente.

**La présidente :** Bien sûr, et c'est ce dont traite ce projet de loi.

**M. Chaffe :** Lorsqu'un arbre tombe dans la forêt et qu'il n'y a personne — il est facile de répondre à cette question philosophique pour un procureur de la Couronne : non, l'arbre n'est pas tombé.

Nous sommes probablement mal placés pour vous fournir autre chose que des éléments impressionnistes et anecdotiques sur ce sujet.

**La présidente :** Je le comprends.

**M. Chaffe :** Nous avons discerné des tendances, et je peux, bien sûr, interroger nos membres à ce sujet.

**La présidente :** Voilà qui serait aimable et utile. Je vous remercie. Excusez-moi de vous avoir interrompu.

**Le sénateur Wallace :** Très bien.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Chaffe, j'aimerais revenir à votre exposé, en particulier à votre mise en garde; vous avez dit que, lorsqu'il s'agit du système de justice, nous devrions adopter une approche holistique. J'ai lu votre conclusion qui suit votre évaluation du projet de loi C-15, et votre première remarque s'intitule « Fréquence et durée des enquêtes sur cautionnement ».

**M. Chaffe :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Lorsque vous avez témoigné devant nous, il y a deux semaines, au sujet du projet de loi C-25, vous avez décrit, en vous fondant sur votre expérience, l'effet qu'auraient les modifications du régime de détermination de la peine du projet de loi C-25 pour les enquêtes sur cautionnement. Pour reprendre une expression qui a été utilisée à ce moment-là — je crois que c'était le sénateur Milne qui l'a utilisée — cela aurait tendance à engorger les tribunaux.

Vous revenez aujourd'hui et affirmez que ce projet de loi « [...] augmenterait probablement la fréquence et la durée des enquêtes sur cautionnement de ceux qui sont accusés des infractions [...] ».

Si j'ai bien compris votre déclaration d'aujourd'hui, il semble que nous allons exercer des pressions supplémentaires sur les



following from what you said today and what you have said before on the previous bill we were studying?

**Mr. Chaffe:** Yes. However, to put that into perspective, I must say the amendment, with respect to this set of reverse onuses, will have much less impact because of the particular offences it relates to. The reverse onus provisions are quite specific in this. The two-for-one amendment would potentially impact on every bail hearing.

To answer your question, it will, but not to the extent of Bill C-25. I cannot gauge this with any kind of precision. It is just our reasonable expectation about what would happen if we were in bail court and one of these cases caught by the new provision came in. The net is much wider in Bill C-25.

**Senator Joyal:** Let us move on to the second conclusion, which you present under the heading, "The Impact on Plea Negotiations and the Trial Rate."

Your conclusion says:

All jurisdictions are of the view that these mandatory minimum sentences will reduce guilty pleas and increase the rate at which matters go to trial on the charges affected by Bill C-15.

I conclude, then, that it will have an impact on the remand detention. With reduced guilty pleas, people who are the object of a remand decision will have to stay in remand longer because the trial will take place. We all know trials take place and the procedures are heavy and so forth.

Is this also a side impact of this bill as it is framed?

**Mr. Chaffe:** That is a reasonable conclusion.

**Senator Joyal:** I will move on to the following conclusion. You say: "... we anticipate that there will be more work for our trial prosecutors and appeal crowns as the new provisions are challenged constitutionally."

On which part of the bill are you concluding there may be constitutional challenges?

**Mr. Chaffe:** I think you have heard some discussion already about certain parts of the bill. The best place to look for where these might come from is defence counsel. I had the benefit of reading the submissions from the Canadian Bar Association and the Canadian Civil Liberties Association regarding Bill C-15.

These are sort of ordinary constitutional attacks. We have had them in the past, with similar legislation. All I am doing is regurgitating what is in their papers. I think that is a good guide. Those organizations have canvassed their members regarding

enquêtes sur cautionnement. Est-ce bien exact, d'après ce que vous avez dit aujourd'hui, et ce que vous avez dit auparavant au sujet du projet de loi que nous étudions à ce moment-là?

**M. Chaffe :** Oui. Cependant, si je replace les choses dans leur contexte, je dois dire que la modification, pour ce qui est de cette série de renversements du fardeau de la preuve, aura beaucoup moins d'impact, parce qu'elle ne vise que certaines infractions. Les dispositions de renversement du fardeau de la preuve ont un effet très limité. La modification de la règle du deux pour un risque par contre de se faire sentir sur toutes les enquêtes sur cautionnement.

Pour répondre à votre question, cela aura un effet, mais pas autant que le projet de loi C-25. Je ne peux pas être plus précis. C'est tout simplement ce à quoi nous nous attendrions si nous nous trouvions devant le tribunal des enquêtes sur cautionnement et qu'il s'agissait d'une affaire visée par la nouvelle disposition. Les répercussions du projet de loi C-25 sont beaucoup plus vastes.

**Le sénateur Joyal :** Passons à votre seconde conclusion, que vous présentez sous le titre « Impact sur les négociations de plaidoyer et le taux de judiciarisation ».

Vous concluez :

Toutes les juridictions sont d'avis que les peines minimales obligatoires ont pour effet de réduire le nombre de plaidoyers de culpabilité et d'augmenter le taux de judiciarisation des infractions visées par le C-15.

J'en conclus que cela aura un effet sur la détention préventive. En diminuant le nombre de plaidoyers de culpabilité, les personnes qui font l'objet d'un renvoi à procès vont demeurer en détention plus longtemps parce qu'elles vont subir un procès. Nous savons tous qu'il y aura des procès et que les procédures sont lourdes et le reste.

Serait-ce là une des répercussions du projet de loi tel qu'il est rédigé?

**M. Chaffe :** C'est une conclusion raisonnable.

**Le sénateur Joyal :** Je vais passer à la conclusion suivante. Vous dites : « [...] nous prévoyons qu'il occasionnera un surcroît de travail aux procureurs en première instance et en appel quand la constitutionnalité des nouvelles dispositions sera contestée devant les tribunaux. »

Quelle est la partie du projet de loi dont la constitutionnalité risque d'être contestée?

**M. Chaffe :** Je pense que vous avez déjà entendu des discussions au sujet de certaines parties de ce projet de loi. Je pense que ce sont les avocats de la défense qui vont contester la constitutionnalité du projet de loi. J'ai pu lire les commentaires de l'ABCO, ainsi que ceux de l'Association canadienne des libertés civiles, au sujet du projet de loi C-15.

Il s'agit là d'attaques constitutionnelles que je qualifierais d'habituelles. Nous en avons déjà connues qui portaient sur des mesures législatives semblables. Je n'ai fait que reproduire ce qui se trouvait dans leurs études. Je pense qu'elles constituent un bon

what they might do with it if it came in. They are pretty accurate, I think, in determining what the new legal attacks will be.

I will not particularize those, only because my memory is not very good. However, the ones I was referring to in our position paper are the ones that have been suggested by the CBA and the CCLA, if that helps.

**Senator Joyal:** We will have an opportunity to hear from those witnesses, of course.

There is, then, one more problematic conclusion, which is in the fourth paragraph:

Where such work pressures exist Crown prosecutors will need to create trial capacity and will likely do so by triaging non-violent cases out of the trial courts, usually cases that involve offences against property.

Then you mention theft, fraud, break and entry and so on.

In other words, this bill will have unintended consequences in that some accused will finally see their charges treated differently because there will be a selection of more important cases than others. We cannot conclude that justice would be done normally if the capacity is maintained at what it was before the bill was adopted.

**Mr. Chaffe:** Only if the new legislation is not resourced properly. We do not have an open system. We are not in Adam Smith's economic world; it is a closed, finite system.

If you take resources and focus on one area of the Criminal Code or federal legislation, that trial capacity must come from somewhere. We cannot create it out of whole cloth. It is the submission of the CACC that the infrastructure across the country is either at or over capacity now. Therefore, additional resources will have to be added. That is the logical conclusion, senator. We will have to create capacity by dealing with those other types of charges in a different way.

**Senator Joyal:** Have you had an indication at this point that additional capacity will be provided to you?

**Mr. Chaffe:** Quite the opposite.

**Senator Joyal:** What you outline as being indirect consequences of this bill could happen; is that correct?

**Mr. Chaffe:** Yes. That is our prediction, based on experience as front-line prosecutors.

[Translation]

**Senator Carignan:** Do you have statistics on the number of Crown counsel and the number of cases dealt with by Crown counsel over the years? Does this type of statistics exist?

guide. Ces organisations ont demandé à leurs membres ce qu'ils feraient si ce projet de loi était adopté. Leurs commentaires sont, d'après moi, assez justes, lorsqu'ils précisent la nature des contestations juridiques qui pourraient surgir.

Je ne vais pas revenir sur ces aspects, parce que ma mémoire n'est pas très bonne. Je peux toutefois vous dire que celles auxquelles je faisais référence dans notre document étaient celles que proposaient l'ABCO et l'ACLC, si cela peut vous aider.

**Le sénateur Joyal :** Nous aurons, bien entendu, la possibilité d'entendre ces témoins.

Il y a alors une conclusion qui me paraît plus problématique, qui se trouve au quatrième paragraphe.

Sous de telles pressions, les procureurs de la Couronne devront désengorger le tribunal probablement en faisant le triage des infractions sans violence, le plus souvent des infractions contre les biens.

Vous mentionnez alors le vol, la fraude, l'introduction par effraction et d'autres.

Autrement dit, ce projet de loi aura des conséquences imprévues dans la mesure où les accusations portées contre les prévenus seront traitées différemment, parce qu'il faudra accorder la priorité à d'autres affaires plus importantes. Il n'est pas possible de conclure que la justice sera rendue normalement si cette capacité demeure ce qu'elle était avant l'adoption du projet de loi.

**M. Chaffe :** Uniquement si le nouveau projet de loi ne donne pas lieu à l'attribution de ressources supplémentaires. Nous ne travaillons pas dans un système ouvert. Nous ne sommes pas dans le monde économique d'Adam Smith; notre système est fermé et fini.

Si vous concentrez des ressources sur un aspect du Code criminel ou des lois fédérales, il faut bien que cette capacité vienne de quelque part. Vous ne pouvez pas la créer à partir de rien. L'ACJE affirme que l'infrastructure canadienne est utilisée à la limite ou est même surchargée. Il faudra donc prévoir des ressources supplémentaires. C'est la conclusion logique, sénateur. Nous allons être obligés de désengorger les tribunaux en traitant différemment ces autres types d'accusations.

**Le sénateur Joyal :** Disposez-vous d'éléments indiquant que l'on va vous fournir des moyens supplémentaires?

**M. Chaffe :** C'est en fait le contraire.

**Le sénateur Joyal :** Les conséquences indirectes du projet de loi que vous décrivez pourraient fort bien se produire, n'est-ce pas?

**M. Chaffe :** Oui. C'est notre prévision, en nous fondant sur notre expérience de poursuivants de première ligne.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Est-ce que vous avez des statistiques sur le nombre de procureurs de la Couronne et le nombre de dossiers traités par les procureurs de la Couronne au cours des années? Est-ce que cela existe comme type de statistiques?



[English]

**Mr. Chaffe:** The manner in which each province and the federal prosecutors keep these statistics is slightly different. It is very difficult to compare jurisdiction to jurisdiction.

For instance, one jurisdiction may keep their statistics based on cases, which may include multiple charges; other jurisdictions may keep statistics based on the number of charges and not pay attention to the fact that maybe they are all wrapped up in one case. We have a variable set of statistics across the country that are difficult to cross-compare.

What we do have — and this is perhaps more meaningful — is a wealth of experience around the level of preparation that is required to complete particular cases. In our Crown policy manuals, we have the best practices that are required for us to execute our duties as Crown prosecutors.

We know what the workloads are. It would be useful to have one set of statistics that we could cross-compare. We do not have that.

[Translation]

**Senator Carignan:** I understand that you do not have statistics by provinces, by Crown counsel, the “case load”?

[English]

**Mr. Chaffe:** I can think of one jurisdiction where we may have cases per prosecutor. In Ontario, we do not; we have the bulk number of charges across the spectrum of charges that appear in our courts, and we know how many prosecutors there are in each jurisdiction. That is difficult.

When you are dealing with workload issues, the menu of charges that the police bring you in any particular office is perhaps the most critical thing to work at. If I was prosecuting first degree murders only, I might be able to get two done in a year and run a number of other preliminary inquiries; but the tally for me at the end of the year might be six cases. As a younger prosecutor, I might deal with anywhere between 700 and 1,200 charges a year.

It is the charge menu per jurisdiction that determines workload. It is an analysis that requires a good deal of sensitivity and a good deal of experience around what is heavy and what is not.

For instance, impaired driving cases and drug trafficking cases are Charter-intensive cases. They do not have that many charges, but they take a long time because of all the various applications that are brought. Other cases are not so labour intensive.

[Traduction]

**M. Chaffe :** Chaque province et chaque poursuivant fédéral enregistrent ces statistiques de façon légèrement différente. Il est très difficile de comparer les chiffres d'une province à l'autre.

Par exemple, il peut arriver qu'une province base ses statistiques sur les causes, ce qui peut comprendre des accusations multiples; d'autres provinces établissent leurs statistiques d'après le nombre des accusations et ne tiennent pas compte du fait que celles-ci sont peut-être toutes regroupées dans une seule cause. Il existe au Canada différentes séries de statistiques qui sont difficiles à comparer.

Ce dont nous sommes sûrs — et c'est peut-être l'essentiel — c'est que nous avons beaucoup d'expérience sur le genre de préparation que nécessiteront différents types de causes. Le guide à l'intention des procureurs de la Couronne expose les pratiques que nous devons suivre pour exécuter les obligations que nous avons à titre de procureurs de la Couronne.

Nous savons quelles sont les charges de travail. Il serait utile de disposer d'une série de statistiques que nous pourrions comparer. Nous n'en avons pas.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Je comprends que vous n'avez pas les statistiques par provinces, par procureurs de la Couronne, le « case load »?

[Traduction]

**M. Chaffe :** Je connais une province qui enregistre peut-être le nombre des causes entendues par chaque poursuivant. En Ontario, nous ne le faisons pas; nous avons le nombre de toutes les accusations qui sont entendues par les tribunaux et nous savons combien il y a de poursuivants dans chacune des provinces. C'est là la difficulté.

Lorsque l'on parle de charge de travail, l'aspect le plus important à examiner est l'ensemble des accusations portées par les services de police pour un bureau particulier des procureurs de la Couronne. Si je m'occupais uniquement de meurtres au premier degré, j'en ferais peut-être deux par an, en plus d'un certain nombre d'enquêtes préliminaires; mais le chiffre correspondant à mes activités à la fin de l'année serait peut-être de six causes. Si j'étais un jeune poursuivant, je devrais peut-être m'occuper de 700 à 1 200 accusations par an.

C'est le nombre des accusations par province qui détermine la charge de travail. C'est une analyse pour laquelle il faut avoir beaucoup d'expérience et de doigté pour savoir quelles sont les causes onéreuses et celles qui ne le sont pas.

Par exemple, les affaires de conduite avec facultés affaiblies et de trafic de drogue sont des affaires où l'on invoque souvent la Charte. Les procureurs qui s'en occupent n'ont pas à conduire un grand nombre de poursuites de ce genre, mais il leur faut beaucoup de temps pour s'en occuper à cause de toutes les demandes qui sont présentées à leur sujet. D'autres types d'affaires n'exigent pas autant de travail.

Just counting the raw number is not useful, from our perspective. If you want to know about the workload, you need a much more sensitive analysis.

[Translation]

**The Chair:** We could ask Statistics Canada to give us data on that subject, as far as that is possible.

**Senator Carignan:** Yes, this is what I was thinking.

[English]

**Mr. Chaffe:** I think I have seen scores from Statistics Canada on charges by population. That would be something for you to look at per prosecutor.

I think they are out there, but my advice to this committee is that it is difficult to know what they mean without a pretty sensitive analysis.

[Translation]

**Senator Carignan:** Talking about the sensitive and considered analysis, the aggravating circumstances which will be taken into account to ask for a minimum sentence are elements like, I list them here, for the benefit of a criminal organization, use or threat of use of violence or of a weapon, offence committed with near a school or in a place frequented by youth. I understand that all these elements are already aggravating factors, which will be taken into account in a trial to get a conviction and/or a heavier sentence, depending on the case.

[English]

**Mr. Chaffe:** That is true.

**Senator Nolin:** I want to go back to proposed section 8.

**Mr. Chaffe:** My favourite section.

**Senator Nolin:** Proposed section 8 has the use of discretion. I am rereading it and I am trying to understand how you can build that section as a discretion. Basically, the judge will satisfy himself or herself that the person accused was informed, first, of the mandatory minimum sentence possibility and, second, that the Attorney General will prove the factors that need to be proven to come to that conclusion. How can you use discretion? Is it by not saying that? Maybe the court will ask you to say it.

**Mr. Chaffe:** Maybe the court will. I have only the context of the impaired driving situation.

**Senator Nolin:** That is why I was rereading section 255 of the Criminal Code. Maybe we will have to revisit that in the future, because I do not think it is the same thing.

À notre avis, il ne sert pas à grand-chose d'examiner uniquement les chiffres. Si vous voulez vous faire une idée des charges de travail, il faut procéder à une analyse beaucoup plus fine.

[Français]

**La présidente :** On pourrait peut-être demander à Statistique Canada de fournir des données dans les limites du possible à ce sujet.

**Le sénateur Carignan :** Oui, c'est ce que je pensais.

[Traduction]

**M. Chaffe :** Je crois que nous avons vu des séries de chiffres de Statistique Canada concernant les accusations et la population. C'est peut-être un aspect que vous pourriez examiner en fonction du nombre de poursuivants.

Je pense que ces chiffres existent, mais je dirais au comité qu'il est peut-être difficile de savoir ce qu'ils veulent dire sans procéder à une analyse assez fine.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** En parlant d'analyse sensible et réfléchie, les éléments sur les facteurs aggravants dont on va tenir compte pour demander une peine minimale sont des éléments comme, je les liste ici, pour le bénéfice du crime organisé, avec violence ou menace de recours à la violence, avec l'aide d'une arme ou avec menace de recourir à une arme, que ce soit fait relativement à des jeunes ou dans des lieux fréquentés par des jeunes. Donc, je comprends que tous ces éléments sont déjà des facteurs aggravants, dont vous allez tenir compte dans un procès pour obtenir une condamnation et/ou une sentence plus lourde selon le cas.

[Traduction]

**M. Chaffe :** C'est exact.

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais revenir à l'article 8.

**M. Chaffe :** Mon article préféré.

**Le sénateur Nolin :** L'article 8 accorde un pouvoir discrétionnaire. Je le relis et j'essaie de comprendre comment vous pouvez considérer que cet article accorde un pouvoir discrétionnaire. En résumé, le juge doit décider si l'accusé a été informé, premièrement, de la possibilité qu'il fasse l'objet d'une peine minimale obligatoire et, deuxièmement, du fait que le procureur général a l'intention d'établir les facteurs qui permettent d'en arriver à une telle conclusion. À quel moment pouvez-vous utiliser un pouvoir discrétionnaire? Est-ce en ne le mentionnant pas? Peut-être que le tribunal va vous demander de le préciser.

**M. Chaffe :** Peut-être que le tribunal va le faire. Je me base uniquement sur le contexte de la conduite avec facultés affaiblies.

**Le sénateur Nolin :** C'est la raison pour laquelle j'ai relu l'article 255 du Code criminel. Nous devons peut-être y revenir à l'avenir, parce que je ne pense pas qu'il s'agisse de la même chose.



**Mr. Chaffe:** Senator, you may well be right about whether that section gives us some discretion. I read it as having done so, but

**Senator Nolin:** It is up to you — you do not have to answer — but I think personally that your discretion will be reading the case file and convincing yourself — or not — that Bill C-15 or the amended CDSA will be applicable.

The new section 7 paragraphs 2(b)(i), (iii) and (v), under clause 3(1) on page 4 of the bill, set out minimum punishments of six months for production with the purpose of trafficking of more than five and fewer than 201 plants, a year for more than 200 and fewer than 501 plants, and two years for more than 500 plants.

Is it part of the *actus reus* of those three infractions or possible set of infractions? Does it need to be committed for the benefit of, or at the direction of, or in association with a criminal organization as defined in section 467.1 of the code?

**Mr. Chaffe:** I do not know the answer to that question. I apologize.

**Senator Nolin:** You do not know?

**Mr. Chaffe:** I do not. We will have to learn about that. I am sure the technical drafters you speak to can help you better than I.

**Senator Nolin:** We have heard the minister telling us that the intent of the bill was to go after criminal organizations in the production of cannabis or other substances within the realm of a criminal organization. I am trying to find out whether the three infractions I referred you to need to be committed for the benefit, at the direction of, or in association with.

I think the answer is clear; the answer is no. However, you are entitled to your opinion.

**Mr. Chaffe:** Okay. Am I here to answer from my perspective questions around the drafting of the bill per se? I can tell you what the plain reading of it means to me. I do not think my opinion on that is particularly helpful. Please do not take me as any great authority around its operation.

**The Chair:** Nor are you the only witness we hear from, Mr. Chaffe. Do not worry.

**Mr. Chaffe:** We are good at telling you how it will work on the ground.

**Senator Nolin:** That is what I want to hear.

**Senator Baker:** I think Senator Nolin is on the right track in his interpretation of proposed section 8. I would remind Senator Nolin that the impaired driving section started as a section that would simply give notice to the person. It has turned into a whole new scheme that has been adjudicated over and over. We are now

**M. Chaffe :** Sénateur, vous avez peut-être raison lorsque vous dites que cet article ne prévoit pas de pouvoir discrétionnaire. C'est ce que j'ai cru, mais...

**Le sénateur Nolin :** C'est à vous de le décider — vous n'avez pas la réponse — mais d'après moi, vous pourrez exercer votre pouvoir discrétionnaire en lisant les pièces du dossier et en décidant si projet de loi C-15 ou la LDS modifiée est applicable.

Le nouvel article 7, sous-alinéas 2b)(i), (iii) et (v), aux termes du paragraphe 3(1) de la page 4 du projet de loi, prévoit une peine minimale de six mois pour la production à des fins de trafic, lorsque le nombre de plantes se situe entre cinq et 200, un emprisonnement d'un an pour un nombre de plantes se situant entre 201 et 500 et de deux ans lorsqu'il y a plus de 500 plantes.

Cela fait-il partie de l'élément matériel de ces trois infractions ou de cette série d'infractions? L'infraction doit-elle avoir été commise au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle ou en association avec elle, au sens de l'article 467.1 du code?

**M. Chaffe :** Je ne connais pas la réponse à cette question, excusez-moi.

**Le sénateur Nolin :** Vous ne la connaissez pas?

**M. Chaffe :** Non. Il va falloir que j'étudie la question. Je suis sûr que les rédacteurs techniques à qui vous parlez vous seront plus utiles que moi.

**Le sénateur Nolin :** Le ministre nous a déclaré que l'objectif du projet de loi était de viser les organisations criminelles qui s'occupaient de la production de cannabis ou d'autres substances. J'essaie de savoir si les trois infractions que je vous ai mentionnées doivent avoir été commises au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle ou en association avec elle.

Je pense que la réponse est claire; la réponse est non. Vous avez toutefois, bien sûr, droit à votre opinion.

**M. Chaffe :** Très bien. Est-ce que vous me demandez de donner mon avis sur les questions qui touchent la rédaction du projet de loi? Je peux vous dire quel est le sens ordinaire de cette disposition, d'après moi. Je ne pense pas que mon opinion sur ce point vous soit particulièrement utile. Je vous demande de ne pas me considérer comme étant une autorité en matière d'application du projet de loi.

**La présidente :** Vous n'êtes pas non plus le seul témoin que nous allons entendre, monsieur Chaffe. Ne vous inquiétez pas.

**M. Chaffe :** Nous sommes tout à fait en mesure de vous dire quels seront les résultats concrets d'une mesure donnée.

**Le sénateur Nolin :** C'est ce que je veux entendre.

**Le sénateur Baker :** Je pense que le sénateur Nolin s'oriente dans la bonne direction avec son interprétation de l'article 8. Je rappelle au sénateur Nolin que l'article relatif à la conduite avec facultés affaiblies a commencé comme un article qui prévoyait uniquement la remise d'un avis à l'accusé. Il a été transformé en

to the point where it appears to contravene the Charter in some opinions.

When your members refer to increased constitutional challenges, perhaps they would be referring to the matter. You compared it to the impaired driving provisions raising constitutional issues. However, nothing compared to charges under the CDSA — trafficking and conspiracy to traffic. When one of those cases is prosecuted, it can go on for years in court, pretrial and during trial. Most of it is occupied with Charter challenges — sections 7, 10(a), 10(b), 11(b), et cetera. Would you not agree that the CDSA stands out as being, perhaps, the longest of prosecutions under our federal law?

**Mr. Chaffe:** I would not say the longest.

**Senator Baker:** Which is the longest?

**Mr. Chaffe:** I do not know. I have had homicides that take a very long time. If you are asking me whether there is a difference between the impaired legislation and the CDSA, of course there is. They are from a different category in terms of workload for the complex trafficking cases we have been talking about today.

**Senator Baker:** You have one prosecutor on a case for two or three years.

**Mr. Chaffe:** That is not unusual.

**Senator Joyal:** I have a comment regarding your response to Senator Nolin's question. It seems to be clear in the bill as I read it that the trafficking in substance amendments the bill introduces in clause 1 have direct reference to criminal organizations.

**Senator Nolin:** Section 5 of the CDSA is in regard to trafficking.

**Senator Joyal:** Yes, section 5.

**Senator Nolin:** My question was in regard to section 7.

**Senator Joyal:** Yes, but the title of section 7 is "Production of substance." The bill amends only 1(a) and (b). It does not have any reference to organized crime. There is no mention in the bill of anything about the organized crime.

**Senator Nolin:** Thank you for your answer. You are trying to influence the witness.

**Senator Joyal:** No, I am not. The witness has already answered.

The way I read the CDSA and the amendments, they are tightly conceived. There is no general provision that covers trafficking, importing or production in relation to organized crime. Organized crime activities are strictly concentrated on

un régime complètement nouveau qui a fait l'objet de toute une série de décisions. Nous en sommes maintenant arrivés à un point où il semble être contraire à la Charte, d'après certains commentateurs.

Lorsque vos membres parlent d'une augmentation des contestations constitutionnelles, ils font peut-être référence à cette question. Vous l'avez comparée aux dispositions relatives à la conduite avec facultés affaiblies qui soulèvent des questions constitutionnelles. Cependant, rien n'est comparable aux accusations portées aux termes de la LDS — trafic et complot en vue d'en faire le trafic. Les poursuites dans ce genre d'affaires peuvent durer des années, de la phase préalable au procès jusqu'après le procès. La plus grande partie de ce temps est consacrée à l'examen des contestations présentées en vertu de la Charte — articles 7, alinéas 10a), 10b) et 11b), et autres. Admettez-vous que c'est la LDS qui donne lieu, peut-être, aux poursuites les plus longues en vertu du droit fédéral?

**M. Chaffe :** Je ne dirais pas les plus longues.

**Le sénateur Baker :** Quelles sont les plus longues?

**M. Chaffe :** Je ne sais pas. Il y a eu des homicides qui ont pris beaucoup de temps. Si vous me demandez s'il y a une différence entre les dispositions relatives aux facultés affaiblies et la LDS, je dirais que oui, bien sûr, il y en a. Elles constituent des catégories différentes pour ce qui est de la charge de travail qu'imposent les affaires de trafic de drogue dont nous parlions aujourd'hui et qui sont très complexes.

**Le sénateur Baker :** Il arrive qu'un poursuivant s'occupe d'une affaire pendant deux ou trois ans.

**M. Chaffe :** Ce n'est pas inhabituel.

**Le sénateur Joyal :** J'ai un commentaire à faire au sujet de la réponse que vous avez fournie à la question du sénateur Nolin. Il semble clair que le projet de loi, tel que je le lis, fait directement référence aux organisations criminelles lorsqu'il s'agit de la modification introduite à ce projet de loi par son article 1 dans le cas du trafic d'une substance.

**Le sénateur Nolin :** L'article 5 de la LDS concerne le trafic.

**Le sénateur Joyal :** Oui, l'article 5.

**Le sénateur Nolin :** Ma question portait sur l'article 7.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais l'intitulé de l'article 7 est « Production d'une substance. » Le projet de loi modifie uniquement les alinéas 1a) et b). Il ne fait aucune référence au crime organisé. Le projet de loi ne mentionne aucunement le crime organisé.

**Le sénateur Nolin :** Merci pour votre réponse. Vous essayez d'influencer le témoin.

**Le sénateur Joyal :** Non, le témoin a déjà répondu à cette question.

Je dirais pour ma part que la LDS et les modifications ont été rédigées avec une grande précision. Il n'existe pas de disposition générale qui traite du trafic, de l'importation ou de la production en rapport avec le crime organisé. Les activités du crime organisé



trafficking in substance, importation and export, but not the production. Production is a totally different kind of thing as I read it.

**Senator Nolin:** Thank you very much for your testimony.

**The Chair:** It is always interesting to work in this committee, Mr. Chaffe.

**Mr. Chaffe:** I can see that.

**The Chair:** Not only, we hope, for witnesses but for the members of the committee.

We thank you very much. It was very helpful. We look forward to hearing from you. To the extent that you can provide further information, it would be gratefully received, as has been your main testimony.

(The committee adjourned.)

sont strictement concentrées sur le trafic d'une substance, l'importation et l'exportation, mais non pas sur la production. La production est une chose tout à fait différente, d'après ce que je comprends.

**Le sénateur Nolin :** Merci pour votre témoignage.

**La présidente :** Il est toujours intéressant de travailler avec ce comité, monsieur Chaffe.

**M. Chaffe :** Je le vois bien.

**La présidente :** Non seulement nous l'espérons, pour les témoins, mais aussi pour les membres du comité.

Nous vous remercions. Vous nous avez été très utile. Nous serions très heureux de recevoir vos commentaires. Si vous pouvez nous fournir d'autres renseignements, nous en serions heureux, comme nous l'avons été de recevoir votre témoignage principal.

(La séance est levée.)

*Appendix 5900-2.40/L1-C-15, 16 « 2 »*

Public Prosecution  
Service of Canada

Service des poursuites  
pénales du Canada

Office of the Director    Bureau du directeur  
Ottawa, Canada  
K1A 0H8

OCT. 23 2009

Mr. Jamie Chaffe  
President  
Canadian Association of Crown Counsel  
180 Dundas Street West, Suite 1015  
Box 30  
Toronto, Ontario M5G 1Z8

Dear Mr. Chaffe:

I have read with interest a transcript of your testimony on October 22, 2009 before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on Bill C-15, *An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act*.

While I appreciate your efforts to speak to the concerns of front-line prosecutors, I feel I must bring to your attention an error in your testimony. You stated that the government had announced last week its decision to freeze the hiring of prosecutors in the LA 2A category until December 31, 2009 and that those prosecutors who have been promoted to LA 2A status in an acting category will be allowed to stay in those positions only until March 31, 2010 at which point they return to the lower category of LA 1. The Public Prosecution Service of Canada, which is responsible for federal prosecutions, has made no such decision. The announcement to which you referred was made by the Department of Justice Canada in relation to lawyers in its employ. As you are aware, the PPSC is not part of the Department of Justice. We were established in December 2006 as an independent organization and we make our own decisions regarding staffing.

I am sending a copy of this letter to the Committee Chair in order to correct the record.

Yours sincerely,

Brian Saunders  
Director of Public Prosecutions

c.c. Senator Joan Fraser  
Chair, Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs

Canada



*Annexe 5900-2.40/L1-C-15, 16 « 2 »*

Service des poursuites  
pénales du Canada

Public Prosecution  
Service of Canada

Bureau du directeur  
Ottawa, Canada  
K1A 0H8

Office of the Director

Reçu le 23 octobre 2009

Monsieur Jamie Chaffe  
Président  
Association canadienne des juristes de l'État  
180, rue Dundas Ouest, bureau 1015  
Case postale 30  
Toronto (Ontario) M5G 1Z8

Monsieur le président,

C'est avec grand intérêt que j'ai lu la transcription de votre témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 22 octobre 2009, lequel portait sur le projet de loi C-15, *Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances*.

Je vous sais gré d'exprimer les préoccupations des procureurs de première ligne, mais je dois attirer votre attention sur une erreur dans votre témoignage. D'après vos dires, le gouvernement a annoncé la semaine dernière qu'il gèle l'embauche des procureurs dans la catégorie LA-2A jusqu'au 31 décembre 2009 et que les procureurs promus à titre provisoire dans cette catégorie demeureront en poste jusqu'au 31 mars 2010 seulement, date à laquelle ils retourneront dans la catégorie LA-1. Le Service des poursuites pénales du Canada, responsable des poursuites pénales, n'a pas pris cette décision. L'annonce dont vous parlez a été faite par le ministère de la Justice et concernait ses employés avocats. Comme vous le savez sans doute déjà, le Service des poursuites pénales du Canada, créé en décembre 2006, est une organisation indépendante et prend ses propres décisions pour ce qui est de son personnel.

J'envoie une copie de cette lettre à la présidente du Comité pour rétablir les faits.

Veuillez agréer, Monsieur le président, mes sincères salutations.

Brian Saunders  
Directeur  
Service des poursuites pénales du Canada

c. c. Sénateur Joan Fraser  
Présidente du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et  
constitutionnelles

Appendix 5900-2.40/L1-C-15, 16 « 3 »



CANADIAN ASSOCIATION OF CROWN COUNSEL  
ASSOCIATION CANADIENNE DES JURISTES DE L'ÉTAT

180 Dundas Street West, Box 30, Suite 1015, Toronto, Ontario, M5G 1Z8  
p. 416 260 4888 • f. 416 977 1460 • e. info@cacc-acje.ca • w. cacc-acje.ca

Senator Joan Fraser  
Chair  
Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs  
The Senate of Canada  
40 Elgin Street, Room 1057  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

October 26, 2009

Dear Chairperson:

**Re: Correction of Testimony October 22, 2009**

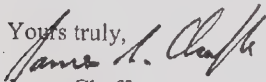
It has come to my attention that part of my testimony on October 22, 2009, was not accurate.

Unfortunately, I was under the inaccurate impression that the hiring freeze and contraction of the population of LA 2A lawyers in the federal government announced last week extended to the Public Prosecution Service of Canada (PPSC). This is not the case, as has been confirmed by the AJC and the Director of Public Prosecutions.

I apologize for this inaccuracy and any trouble that it has caused the Committee. While the Department of Justice's actions are having a devastating impact on their legal staff, they will not directly impact on the PPSC lawyers vis a vis the added workload that we have predicted would arrive with the amendments proposed in Bill C-15.

As you are already aware the PPSC already has serious recruitment and retention issues. While the Department of Justice actions are limited to their lawyers, the announcement has had a profound (if indirect) impact on the PPSC lawyers as they anticipate similar hiring freezes and LA 2A contraction in the future.

Yours truly,

  
James Chaffe  
President  
CACC/ACJE

cc: BRIAN SAUNDERS, PP





CANADIAN ASSOCIATION OF CROWN COUNSEL  
ASSOCIATION CANADIENNE DES JURISTES DE L'ÉTAT

180 Dundas Street West, Box 30, Suite 1015, Toronto, Ontario, M5G 1Z8  
p. 416 260 4888 • f. 416 977 1460 • e. info@cacc-acje.ca • w. cacc-acje.ca

Director of Public Prosecutions  
Office of the Director  
Ottawa, Ontario  
K1A 0H8

October 26, 2009

Dear Director Saunders:

**Re: Correction of Testimony October 22, 2009**

I have your letter dated October 23, 2009. As discussed last Friday afternoon, it had come to my attention that part of my testimony on October 22, 2009, was not accurate in that the hiring freeze and contraction of the population of LA 2A lawyers in the federal government announced last week did not extend to the Public Prosecution Service of Canada (PPSC).

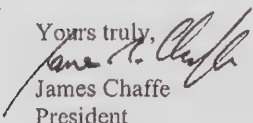
I believe that I indicated in our telephone discussion that I had already e-mailed the Clerk of the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs with the correction and an apology and had asked that she inform the Committee as soon as possible.

While the Department of Justice's actions are having a devastating impact on their legal staff, they will not directly impact on the PPSC lawyers vis a vis the added workload that we have predicted would arrive with the amendments proposed in Bill C-15.

As you are already aware the PPSC already has serious recruitment and retention issues. While the Department of Justice actions are limited to their lawyers, the announcement has had a profound (if indirect) impact on the PPSC lawyers as they anticipate similar hiring freezes and LA 2A contraction in the future – despite assurances that they will not occur.

That being said, I appreciate your very even, fair and personal response to this obvious error and the tenor of your letter noted above. Again let me apologize to you for the unintentional inaccuracy.

Yours truly,

  
James Chaffe  
President  
CACC/ACJE

*Annexe 5900-2.40/L1-C-15, 16 « 3 »*

Madame le sénateur Joan Fraser  
Présidente  
Comité permanent sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles  
Le Sénat du Canada  
40, rue Elgin, pièce 1057  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Le 26 octobre 2009

**Objet : Correction au témoignage du 22 octobre 2009**

Madame le sénateur,

J'ai constaté qu'une partie de mon témoignage du 22 octobre 2009 était erronée.

Malheureusement, j'avais l'impression que le gel d'embauche et la réduction du nombre d'avocats de niveau LA-2A que le gouvernement fédéral a annoncés la semaine dernière s'appliquaient également aux avocats du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC), ce qui n'est pas le cas, tel que confirmé par l'Association canadienne des juristes de l'État et le directeur des Poursuites publiques.

Je tiens à m'excuser pour cette erreur et pour toute conséquence fâcheuse qu'elle aurait pu avoir sur le Comité. Il est vrai que les décisions du ministère de la Justice ont un effet dévastateur sur le personnel des services juridiques, mais ces décisions n'ont aucun impact direct sur les avocats du SPPC quant à la charge de travail additionnel que devraient susciter les modifications proposées au projet de loi C-15.

Comme vous le savez, le SPPC a de graves problèmes de recrutement et de rétention du personnel. Les décisions du ministère de la Justice ne touchent que ses avocats, mais son annonce a eu un effet néfaste, quoiqu'indirect, sur les avocats du SPPC, lesquels s'attendent à des gels d'embauche similaires et à une réduction éventuelle du nombre de LA-2A.

Veuillez agréer, Madame le sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

James Chaffe  
Président  
CACC/ACJE

c.c. : Brian Saunders, DPP



Monsieur Brian J. Saunders  
Directeur des poursuites publiques  
Bureau du directeur  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0H8

Le 26 octobre 2009

**Objet : Correction au témoignage du 22 octobre 2009**

Monsieur,

Merci pour votre lettre du 23 octobre 2009. Suite à notre discussion de vendredi après-midi dernier, j'ai constaté qu'une partie du témoignage que j'ai présenté le 22 octobre n'était pas exacte, puisque le gel d'embauche et la réduction du nombre d'avocats de niveau LA 2A que le gouvernement fédéral a annoncés la semaine dernière ne s'appliquent pas aux avocats du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC).

Je pense vous avoir dit au téléphone que j'ai déjà envoyé un courriel à la greffière du Comité permanent sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles pour m'excuser de cette erreur et lui demander d'en informer le Comité le plus tôt possible.

Les décisions du ministère de la Justice ont un effet dévastateur sur le personnel des services juridiques, mais ils n'auront pas d'incidence directe sur les avocats du SPPC quant à la charge de travail additionnel que devraient susciter les modifications proposées au projet de loi C-15.

Comme vous le savez, le SPPC a de graves problèmes de recrutement et de rétention du personnel. Il est vrai que les décisions du ministère de la Justice ne s'appliquent qu'à ses conseillers juridiques, mais il reste que l'annonce a eu une incidence néfaste, quoiqu'indirecte, sur les avocats du SPPC qui s'attendent à des gels d'embauche similaires et à une réduction du nombre de postes LA-2A, même si on leur garantit que ce ne sera pas le cas.

Cela dit, merci de votre lettre du 23 octobre et de votre réaction calme, juste et personnelle face à cette erreur flagrante.

Veuillez m'excuser encore une fois pour cette erreur et agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

James Chaffe  
Président  
CACC/ACJE

**Thursday, October 22, 2009**

*Statistics Canada:*

Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Unit Head, Canadian Centre for Justice Statistics;

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program,  
Canadian Centre for Justice Statistics.

*Canadian Association of Crown Counsel:*

Jamie Chaffe, President.

**Le jeudi 22 octobre 2009**

*Statistique Canada:*

Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique  
juridique;

Craig Grimes, chef d'unité, Centre canadien de la statistique  
juridique;

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services  
policiers, Centre canadien de la statistique juridique.

*Association canadienne des juristes de l'État:*

Jamie Chaffe, président.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, October 21, 2009**

*Department of Justice Canada:*

Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Royal Canadian Mounted Police:*

Chief Superintendent Pierre Perron, Director General, Criminal Intelligence;

Superintendent Bill Malone, Director, Organized Crime.

*Ottawa Police Service:*

Deputy Chief Sue O'Sullivan;

Inspector Jill Skinner.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le mercredi 21 octobre 2009**

*Ministère de la Justice Canada:*

Paul Saint-Denis, avocat conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Gendarmerie royale du Canada:*

Surintendant principal Pierre Perron, directeur général, Renseignements criminels;

Surintendant Bill Malone, directeur, Crime organisé.

*Service de Police d'Ottawa:*

Chef adjoint Sue O'Sullivan;

Inspecteur Jill Skinner.

*(Suite à la page précédente)*



12155











